



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DEMOCRACIA: EL DILEMA DE LA PARTICIPACIÓN
Y LA REPRESENTACIÓN

ESTUDIO DEL PLEBISCITO DEL 22 DE SEPTIEMBRE
DE 2002 EN EL DISTRITO FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A
CAMILO EMILIANO SAAVEDRA HERRERA



ASESORA:
MTRA. ROSA MARÍA LINCE CAMPILLO

MÉXICO, D.F. 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Comité Editorial
Revista de Historia
de la Universidad de
Córdoba

Comité Editorial
Sra. Virginia Herrera
26/I/2004
L.H. Sol

1998
1999

A Mericia

A Carlos

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	IV
1. EL DEVENIR DE LA DEMOCRACIA.....	1
1.1 Grecia: el ideal de la participación.....	9
1.2 La Tradición Republicana.....	8
1.3 El Estado Nación.....	19
1.4 El Gobierno Representativo.....	15
1.5 La Soberanía Popular.....	20
1.6 Sufragio Universal.....	25
2. FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL.....	29
2.1 Demos/ Kratos.....	30
2.2 Libertad y democracia.....	39
2.3 Igualdad y democracia.....	36
2.4 Representación.....	39
2.5 Participación.....	43
2.6 Legitimidad y democracia.....	48
2.7 Modelos teóricos de democracia.....	51
3. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN: LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE ELECCIONES.....	61
3.1 La instrumentación de la democracia: sistema electoral y sistema de partidos.....	61
3.2 La democracia directa y sus instrumentos.....	68
3.3 El plebiscito.....	81
4. EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL.....	91
4.1 La democracia en el Distrito Federal.....	92
4.2 El ámbito de la democracia directa en el Distrito Federal.....	109
4.3 Consideraciones sobre el régimen democrático del Distrito Federal.....	116
5. EL PLEBISCITO EN EL DISTRITO FEDERAL.....	118
5.1 El marco jurídico del plebiscito.....	118
5.2 Antecedentes: la conflictividad general de la ciudad y la "obra pública del sexenio".....	125
5.3 El proceso del plebiscito.....	131
5.4 Los resultados del Plebiscito.....	142
CONCLUSIONES.....	149
BIBLIOGRAFÍA.....	154

Cuando se debe tomar una decisión capital, nada hay más peligroso que consultar con los demás, dado que, salvo algunos extraviados, nadie desea sinceramente nuestro bien.

Emile Cioran

INTRODUCCIÓN

La democracia tiene como su *sustento* más básico la participación de los ciudadanos del gobierno. Sin embargo, existen posiciones divergentes en torno al modo en que dicha participación debe darse; desde las que sostienen que la democracia implica la colaboración en el gobierno mismo, hasta las que postulan que ésta solamente tiene que ser la manifestación eventual de la opinión del ciudadano, a través de mecanismos institucionales previamente establecidos. Así, existe consenso respecto de que la democracia es el gobierno que el pueblo se da; pero la controversia se engendra en el momento de determinar los mecanismos para que éste intervenga en la conformación del primero.

A lo largo de la historia, el desarrollo de la democracia se ha caracterizado por la paulatina conformación de su carácter liberal, causado por diferentes acontecimientos que modificaron las condiciones de las comunidades políticas en las que se consiguió la intervención del pueblo en el gobierno.

El proceso de gestación de la democracia liberal, parte del génesis de la democracia como la primera oportunidad en la que *los más* participarán del gobierno, transformándose con el tiempo en una forma que es susceptible de ser incorporada al gobierno de sociedades extensas, complejas y diversas. La democracia pasó de ser un sistema de gobierno en comunidades políticas homogéneas, a conformarse como una forma de gobierno asentada en los extensos Estados nacionales. Su condición fue generándose con el énfasis de que la ciudadanía en democracia se caracteriza por libertades que dotan a las personas de una defensa frente a la posible tiranía del gobernante, como también del privilegio de una enfoque individualista de la participación a través del goce de derechos.

Esta transformación modificó el carácter esencial de participación amplia del ciudadano en lo público, volviéndose, por medio de la incorporación de la representación, un sistema basado en elecciones que exclusivamente definen a los encargados de los puestos de gobierno. De esta manera, la incorporación de la representación se redundó en *eficacia*, en la posibilidad de que las sociedades mencionadas estuvieran en situación de darse un sistema de gobierno en el que la mayoría interviniera. No obstante, la representación también provocó que la participación del ciudadano se limitara, ante la incapacidad de establecer mecanismos que pudieran canalizar efectivamente la voluntad del ciudadano de manera constante. A partir de ello, se forjó un dilema que identifica a la democracia: el dilema de la participación y la

representación.

En la actualidad, existen diferentes propuestas para solucionar esta disyuntiva, promotoras de formas de participación que amplían la participación restringida al sufragio. Dichas proposiciones, al buscar trascender esta situación, hacen explícita una problemática fundamental: la restricción de la participación al sufragio, característica del sistema democrático liberal, electoral y representativo, tienden a disociar a la ciudadanía del gobierno, lo cual significa la pérdida de legitimidad de los gobiernos que emanan de la democracia basada en elecciones. En última instancia ello significa la pérdida del mencionado *sustento esencial* de la democracia.

De manera particular, algunos de los regímenes democráticos contemporáneos han encontrado en la incorporación de mecanismos de democracia directa una forma plausible de salida al dilema mencionado, bajo la consideración de que éstos posibilitan una mayor participación de la ciudadanía, sin abolir la representación. Sin embargo, dichos instrumentos, al superponerse sobre las formas de participación tradicionales, enfatizan el carácter individual y restringido que éstas poseen y, al mismo tiempo, entran en contradicción con la representación, debido a que se dirigen a los mismos espacios de acción específicos que ésta posee.

En suma, la instrumentación de la democracia directa no necesariamente es una salida plausible al dilema de la representación y la participación.

En México, recientemente ha ocurrido un fenómeno de revitalización de la democracia; en los últimos años se ha inaugurado un sistema de verdadera competencia por el poder, en el que la participación de los ciudadanos, materializada en el voto, ha sido realmente el elemento que ha determinado la conformación del gobierno.

Particularmente, en el Distrito Federal la experiencia democrática en el ámbito local es muy nueva. La población de la Ciudad de México apenas desde 1997 ha podido elegir a sus gobernantes y a los encargados de crear y modificar una estructura jurídica autónoma. Entonces, la ciudadanía del Distrito Federal, ha dejado de poseer el carácter limitado que la determinó durante la mayor parte del siglo XX.

No obstante, el surgimiento de las instituciones fundamentales de la democracia liberal y representativa- en el Distrito Federal, se dio de manera simultánea con la creación de mecanismos de democracia directa que buscaran revertir los presuntos efectos negativos que genera la participación. Ello implica la pretensión de corregir la representación, aún cuando

ésta no haya dado cuentas de su funcionamiento.

Durante el año 2002 se estrenó de manera institucional la democracia directa en el ámbito local de la Ciudad de México, a través de la puesta en práctica de un Plebiscito para que la ciudadanía se manifestara respecto de la construcción de una obra pública. Los resultados que arrojó este ejercicio evidencian que la participación de la ciudadanía no encontró en éste mecanismo un canal que la mejorara, y que al materializarse, incidiera, en última instancia, en las decisiones que el gobierno toma.

El motivo principal de esta investigación es, por lo tanto, el análisis de los elementos que intervinieron en la realización del Plebiscito y que hicieron que la participación de la ciudadanía generara se fuera tan escasa; ello, con el fin de determinar el vínculo que existió entre éstos y así poder establecer una caracterización del plebiscito en cuestión.

La importancia del estudio del Plebiscito radica, primero, en que es un área de conocimiento que ha sido poco estudiada, debido a la escasa experiencia que tiene nuestro país en materia de democracia directa. Por ello, la experiencia del Plebiscito de 22 de septiembre, como primer antecedente en el Distrito Federal, merece ser investigada, con el propósito de ir delineando un enfoque teórico respecto de la problemática a la que se enfrenta la democracia directa, tanto en la Ciudad de México, como en el país. En segundo lugar, es trascendental determinar cuál es el papel que juegan las instituciones políticas recientemente inauguradas en el Distrito Federal. En última instancia, esto permitirá hacer una evaluación del régimen democrático que tiene la ciudad, teniendo como antecedente primordial, el carácter que posee la democracia liberal.

Para conseguir lo anterior, esta investigación considera fundamental el examinar a la democracia en pos de definirla de manera precisa. Por ello, se le confronta en dos dimensiones, que permitan hacer una caracterización integral de ella: desde una óptica histórico-descriptiva, estableciendo cómo surge y cuáles han sido los factores principales que la ha determinado hasta su disposición actual. Entonces, se parte de Grecia como sede del génesis de la democracia, y época en la que surge el *sustento primario* de ella: la participación de la ciudadanía del gobierno. Posteriormente, se revisa al republicanismo por ser un factor que la dotó de un arreglo institucional verdadero, previendo la existencia de diferentes instancias de poder que deben armonizarse. Más adelante, se advierte la transformación que significó el nacimiento del Estado Nación para las comunidades políticas, el cual hizo factible que diferentes estamentos sociales pudieran participar del poder político, al incorporar la representación. Se suma al Gobierno representativo, la noción de Soberanía

popular, que consiguió plasmarse en las constituciones surgidas de las revoluciones burguesas, modificando el panorama político, y haciendo que el pueblo se configurara como el pilar de los regímenes políticos. Por último, se expresa la forma en la que incidió la de manera definitiva la extensión del sufragio en la instrumentación de la democracia.

Por su parte, la segunda dimensión privilegia un enfoque teórico-descriptivo, determinado por los fundamentos que dan a la democracia su carácter de liberal, para luego establecer cómo se vinculan estos entre sí. En este sentido, se estudian los conceptos de libertad e igualdad como pilares de la democracia, para luego conectarlos con la participación y la representación, elementos que determinantes de su lado instrumental, que permiten conocer cómo se desenvuelven en la práctica la igualdad y la libertad. Asimismo, se confrontan diferentes tipos de concepciones teóricas contemporáneas de democracia, ya que son los enfoques que son el sustento de las diversas reformas que se realizan para solventar los problemas que posee la democracia. A dichas concepciones se les clasifica de acuerdo con el grado de participación que prevean, pues ello nos permite conocer el grado de libertad que promueven, como la importancia que adjudican al poder político de cada ciudadano.

El desarrollo de la democracia liberal, al decantar un sistema de representación y elecciones, genera un tramado de instituciones en las que recae la responsabilidad de la operación de la democracia. Por ello, se trata al sistema electoral y al sistema de partidos, como el sustento de la transformación de la voluntad ciudadana en entidades de poder político. En torno a estos sistemas, aparece la democracia directa como oportunidad de corrección de los problemas que produce la representación en la participación. De esta forma, se analizan a los instrumentos que prevé la democracia directa en la actualidad, haciendo hincapié en el plebiscito, por ser la institución objeto del análisis.

Una vez examinado lo anterior, esta investigación se centra en el desarrollo del sistema democrático local en el Distrito Federal, a partir de una estructura jurídico política que limitó los derechos ciudadanos, provocando que fueran también mitigadas la libertad y la igualdad. Dicho sistema, se instituye a la postre como una democracia en ciernes, por su una experiencia limitada, especialmente en el espectro legislativo.

De esta manera, se establece el contexto en el que se efectuó el primer Plebiscito en el Distrito Federal, como mecanismo para que la ciudadanía decidiera la Construcción de Segundos Niveles en dos vialidades de la ciudad. Se examina las características que posee el ordenamiento legal en la materia; como también al proceso del plebiscito para poder evaluar en última instancia sus resultados.

1. EL DEVENIR DE LA DEMOCRACIA

Que un defensor de la democracia no acoja con total beneplácito esta expansión mundial sin precedentes de la aceptación de las ideas democráticas podría aparecer, pues, anómalo

Pero un término que puede significar cualquier cosa no significa ninguna, y eso es lo que ha pasado con el término 'democracia', que hoy ya no es tanto una palabra con sentido limitado y específico, como la expresión de un vago apoyo a una idea popular.¹

Robert Dahl

En la actualidad, democracia es un concepto que goza de una enorme popularidad; se le emplea en un sinnúmero de ocasiones para describir o calificar situaciones y características diferentes, tan disímiles, que pareciera existir una aparente confusión sobre lo que verdaderamente significa.

Para resolver esta presunta indefinición, el estudio de la democracia debe realizarse en dos perspectivas: una, que nos permita conocer cómo surge en el mundo y cuál ha sido su desarrollo hasta lo que entendemos hoy por ese concepto. Implica entonces el desmenuzar los acontecimientos y elementos que se han incorporado durante este tiempo. El segundo frente de análisis es el teórico, el indagar cuáles son los fundamentos de la democracia que conocemos. Ambos ángulos al conjugarse ofrecen una visión integral, que a su vez da oportunidad de analizar los fenómenos que ocurren en nuestra realidad inmediata.

Este capítulo analiza el surgimiento de la democracia y su posterior desenvolvimiento en la historia, que configuran lo que entendemos por democracia liberal, que en última instancia es la *versión* que prevalece. El análisis privilegia un enfoque descriptivo-histórico, recuperando distintos momentos que determinaron los cambios que vivió la democracia.

¹ Robert Dahl. *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paicós, 1992. p. 10

1.1 Grecia: el ideal de la participación.

La democracia griega interesa a éste trabajo por diversos aspectos. El primero, y más evidente, es que Grecia es la cuna de la democracia, lo cual hace fundamental su análisis en pos de una comprensión integral de ésta como concepto, como forma de gobierno y como institución a lo largo de la historia. Un segundo aspecto radica en el desempeño mismo de la democracia griega, caracterizado por la participación directa de sus miembros, bajo una lógica de igualdad entre los ciudadanos; ello frente las circunstancias de una sociedad crecientemente compleja, como es la que vivimos en la actualidad. El tercer motivo se sustenta en los ideales griegos de la vida en sociedad, de la virtud y especialmente del bien común, de lo público por encima de lo privado.

En la primera mitad del siglo V a. C. tuvo lugar *“una transformación en las ideas e instituciones políticas vigentes entre griegos y romanos que, por su importancia histórica, es comparable a la invención de la rueda o al descubrimiento del Nuevo Mundo”*². La aparición de la democracia originó una nueva visión de un sistema político en el que se consideraba al pueblo como soberano, capaz de autogobernarse, pues tanto social como individualmente, el ser humano estaba en condiciones de decidir la manera en que quería organizar y administrar sus recursos.

Robert Dahl manifiesta que las ideas democráticas de los griegos se han preservado más que sus instituciones, lo cual resalta, pues lo que conocemos hoy proviene de sus críticos, Platón y Aristóteles principalmente, más que de sus defensores³. En la herencia democrática griega no hay algún teórico de importancia considerable, como en otros momentos lo fueron por ejemplo Locke y Rosseau. La visión que tenemos hoy de la democracia griega nos ha sido heredada tanto por sus críticos, como por los ideales que cimentaron su desarrollo: igualdad, libertad, justicia, respeto a la ley.

La democracia surge en Grecia hacia el año 400 a. C., un siglo después de las reformas de Clístenes⁴ (que inauguraron la transición hacia la democracia en Atenas), y una década después de la ‘restauración’ de la democracia luego de que se desbaratase el régimen de

² *Ibidem*, p. 91

³ *Ibidem*

⁴ Durante el gobierno de Clístenes se permitió participar en el gobierno a las clases sociales distintas a los eupátridas y plutócratas. Se instituyó el ostracismo, el cual permitía al pueblo desterrar por diez años al ciudadano que influyera negativamente a la ciudad. Ignacio Burgoa. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1973. p. 456.

411, conocido como los Treinta Tiranos y, un año después del juicio y muerte de Sócrates.

Las circunstancias que hacen de Grecia la cuna de la democracia son diversas. En primer lugar se encuentra el surgimiento y desarrollo de la civilización urbana, que aconteció entre los años de 800 y 500 a.C. Estas ciudades en ciernes, estuvieron gobernadas primero, por monarquías locales; posteriormente aparecieron los 'tiranos' o 'autócratas' (650-510 a.C.) y con ello se modificaron las condiciones políticas de la primeras ciudades-Estado, pues estos eran representantes de los intereses de quienes habían recientemente hecho fortuna con la propiedad de tierras o el comercio.

Un segundo factor, fue el aumento de poder de los estratos inferiores de la sociedad griega. El enriquecimiento de los nobles no estuvo acompañado de mejoras en las condiciones de vida de las clases más pobres; las cuales, al aumentar en número, ejercieron progresivamente una mayor presión sobre los sectores privilegiados, dando lugar a un periodo de intensas luchas sociales. Sin embargo, *"entre todos los factores que pueden señalarse, lo que alimentó un modo de vida democrático fue quizá el surgimiento de una ciudadanía a la vez económica y militarmente independiente, en el contexto de comunidades relativamente pequeñas y compactas"*³.

Los cambios de organización y tecnología militar fueron los factores que, al conjuntarse, dieron pie a que fuera en Grecia donde surgiera la democracia. Tradicionalmente las ciudades-Estado griegas fueron dominadas por la nobleza, lo cual se debe, en buena medida, a la tecnología militar que preveleció en la época, ya que por estar basada en el caballo y la carroza, estaba exclusivamente al alcance de los nobles⁴. A esta superioridad en materia bélica se adjuntó el dominio político. La nobleza podía, por una parte mantener a raya a los grupos de plebeyos mediante su poderío físico, por otra, su situación privilegiada para la guerra les permitía hacerse de los diversos beneficios materiales provenientes de ésta.

Para el siglo VII a.C. dicha supremacía militar se vio trastocada por la aparición de la infantería griega, los '*hoplitas*', que les significó a los plebeyos la posibilidad de adquirir aditamentos para la guerra, preparándose entonces para las artes bélicas. De esta manera, la *Polis* progresivamente fue dependiendo de dichos militares que defendían la ciudad, adquiriendo éstos cada vez más influencia en la vida política.

³ *Ibidem*, p. 28.

⁴ Tanto Robert Dahl como David Held coinciden en que las innovaciones en los asuntos militares produjeron una igualación de los habitantes de las ciudades griegas, lo que hizo que diversos sectores sociales que no tenían poder, lo consiguieran, buscando luego tener poder en las instancias de gobierno.

La idea de los cambios en la estructura militar, provocados por los avances tecnológicos, como catalizadora del surgimiento de la democracia en Grecia, la han compartido diversos estudiosos de la democracia, como Robert Dahl y David Held.

Dahl explica que la caída de los regímenes aristocráticos la facilitó la aparición de los 'hoplitas', que con su adhesión a ciertos tiranos provenientes de los sectores populares, adquirieron mayor poder: "*en definitiva, fue esta última la que provocó la transición hacia la democracia griega*". En sintonía, David Held manifiesta que:

*"...los importantes cambios en la organización militar, que hicieron de agricultores y campesinos moderadamente prósperos, piezas centrales de la defensa de la comunidad. Sería este cambio, quizá más que ningún otro, el que influiría en la futura estructura política de las ciudades-estado"*⁸.

Posteriormente, el embate de la democracia en Atenas se vería acrecentado por el auge de la marina, aun los que eran demasiado pobres como para obtener equipo de combate para formar parte de los *hoplitas*, podían participar en la guerra remando en las galeras.

La sede del génesis de la democracia es la *Polis*, siendo siempre el vértice de la democracia y en vínculo profundo con la vida de sus habitantes: "*la democracia antigua se concebía como una relación inherente, simbiótica con la Polis*"⁹.

La importancia central de la ciudad para los griegos es palpada de manera ejemplar en la obra aristotélica, ya que la consideraba como el único sitio donde el hombre puede vivir bien y para ello, tenía que vivirse siempre buscando la virtud: quien vive bien vive con virtud.

Los griegos entendían a la ciudad como el resultado último de la asociación de hombres; en ella, el ciudadano debía tener un desarrollo completo e integral. Relacionaban el carácter de la *Polis* con el del ciudadano: una buena *Polis* conseguiría buenos ciudadanos. La *Polis* debería estar cimentada en la virtud, como en la justicia y la felicidad; la *Polis* debía, mediante la educación, formar al ciudadano para que busque el bien de todos, porque el bien de todos es en última instancia el bien del ciudadano. Para cumplir con tales fundamentos, la *Polis* debía darse una constitución, que fuera el pilar de su desarrollo:

"...en la mejor de las Polis los ciudadanos son a la vez virtuosos, justos y felices. Y

⁷ *Ibidem*, p. 294

⁸ David Held. *Modelos de Democracia*. México. Alianza Editorial, 1992 . p. 29

⁹ Giovanni Sartori. *Teoría de la Democracia*. Madrid. Alianza, 2000 p. 344

*como cada cual procura el bien de todos, y la ciudad no está dividida en otras tantas ciudades menores de los ricos y los pobres, o pertenecientes a distintos dioses, todos los ciudadanos pueden convivir en armonía*¹⁰.

En el actual estudio de la *Polis* encontramos una objeción que hace Giovanni Sartori a la consideración común de la *Polis* como ciudad-Estado¹¹. Sartori manifiesta que en ninguna forma la *Polis* era un Estado, sino más bien una comunidad, “*cuando hablamos del sistema grego como si fuera un Estado democrático cometemos un incorrección terminológica y conceptual*”¹². La trascendencia de esta réplica radica en la importancia que se le adjudica a la democracia griega para poder atender los problemas de la democracia en nuestros tiempos. Para Sartori la experiencia griega no puede enseñarnos como construir un Estado democrático, dado que la democracia de los antiguos estaba caracterizada por no tener Estado. Otros, como Robert Dahl, consideran que, a pesar de las extremas diferencias entre la situación actual y la acaecida en Grecia, esta experiencia sí nos ofrece diversas enseñanzas para atender los problemas contemporáneos.

La democracia griega iba más allá de ser una forma de gobierno, significaba un compromiso con la virtud cívica, que implicaba la *encimar* la vida pública en la privada. El ciudadano debía ocupar una parte de su tiempo a atender los asuntos de la ciudad, en detrimento del tiempo que le dedicaba a las actividades económicas. Para estar en posibilidad de hacer esto, el ciudadano necesitaba una suplencia en la producción. Como señala Maija Setälä “*Probablemente esta devoción sólo es posible en una sociedad en la que la esclavitud liberaba a los ciudadanos de la producción económica*”¹³.

La importancia de la ciudadanía en Grecia está plasmada con gran claridad en la obra de Aristóteles. Para él, el ciudadano es aquel que participa en la judicatura y en el poder; es quien tiene derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad. Ciudad, de una manera general, es entendida como el cuerpo de ciudadanos capaz de llevar una existencia autosuficiente. La ciudad, al ser una comunidad de ciudadanos en forma de gobierno, está condicionada por ésta última; si cambiará, aunque sus ciudadanos fueran los mismos, la ciudad no lo sería.

¹⁰ Robert Dahl. *Op. cit.*, p. 94

¹¹ Es prácticamente un consenso el observar las ciudades gregas como ciudades-Estado. Innumerables son los ejemplos de ello, para esta materia vale la pena revisar la obra de Dahl, David Held, entre otros.

¹² Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 344

¹³ Maija Setälä. *Referendums Around the World*. Nueva York: St. Martin's Press, 1999. p. 43.

La ciudadanía constituía el órgano soberano fundamental de Atenas: la Asamblea. Ésta, se reunía más de cuarenta veces al año y tenía un quórum de seis mil ciudadanos como mínimo¹⁴. Por la Asamblea pasaban todos los grandes asuntos de la ciudad, a saber: leyes, finanzas, cuestiones 'internacionales', decisiones bélicas, etc. En la Asamblea se buscaba siempre conseguir tomar decisiones unánimes, bajo la creencia de que los problemas podían ser resueltos según el interés común –considerado como único–; sin embargo, se permitía que los asuntos polémicos se decidieran por votación mediante la regla de la mayoría.

Al ser la Asamblea un órgano muy extenso para redactar su propia agenda, existía el Consejo de los Quinientos que era el Comité ejecutivo y de gobierno de la primera, encargado de organizar y proponer las decisiones públicas. Al mencionado Consejo lo complementaba el Comité de los Cincuenta, que tenía un presidente a la cabeza y cuyo mandato duraba un día. Casi todos los funcionarios eran electos por un período no renovable de un año. De la Asamblea dependía también la decisión sobre otros cargos, como la selección de Jefes Militares, de los Jurados Populares en los Tribunales y de los Miembros de las Magistraturas, que tenían funciones administrativas.

El sistema de elección que poseían los griegos se caracterizó de tres formas: sorteo, en el caso de quienes formarían parte del Consejo de los Quinientos, de quienes serían magistrados y miembros de los jurados populares en los Tribunales; elección directa en el caso de los Jefes Militares; y rotación en el caso de los miembros del Consejo de los Cincuenta.

La democracia implicaba una participación intensa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por lo tanto, la ciudadanía griega era muy activa; la política era parte de la cotidianidad de todo ciudadano, que debía darse tiempo para asistir a las asambleas, participar de los puestos de gobierno que lo ocuparan en turno. Como se dijo una frecuente simbiosis de lo público y lo privado.

A pesar de la intensidad e importancia que implicaba la ciudadanía, ésta tenía una condición de exclusividad muy importante, pues se consideraba ciudadano únicamente al varón, adulto mayor de veinte años, nacido al interior de la *Polis* e hijo de otro ciudadano. Esto hacía que ni las mujeres, ni los niños, ni los extranjeros y mucho menos los esclavos poseyeran la ciudadanía. Los ciudadanos –*gobernantes* en democracia–, ocupaban cargos públicos, decidían el destino de la *Polis*, eran una minoría.

¹⁴ Cfr. David Held p. 37

La ciudadanía era exclusiva no inclusiva, pues eran pocos los que gozaban los derechos y obligaciones del ciudadano. Era también excluyente, en un sentido interno y en otro externo: en el primero porque al interior de la *Polis* se negaba la ciudadanía plena a la mayor parte de la población adulta; en un sentido externo porque la democracia sólo existía entre los miembros de una misma *Polis*, no entre los griegos en conjunto

El problema de la exclusividad de la ciudadanía está conexo con el de la libertad y de la igualdad. Los griegos gozaban, previamente a la democracia, dos clases de igualdad: la *isogoria* o igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a su derecho de hablar en la asamblea, y la *isonomia* o la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Sin embargo, esta igualdad, como la ciudadanía misma, estaba restringida a los menos, lo que nos indica que en Grecia no existió una pretensión universal de libertad ni de igualdad, eran atributos de algunos, no inherentes a la propia condición humana.

La intensidad de la ciudadanía en Grecia, con su correlativa participación es cuestionada por la observación acerca de que la última estaba volcada principalmente a la administración pública y no tanto a la asamblea, siendo un número muy restringido quienes pronunciaban un discurso en ésta.¹⁵

Lo anterior, significa que la participación en Grecia, que es la forma de participación política por antonomasia, haya sido idealizada, pues quiere decir que no fue ese lugar en el que la totalidad de la ciudadanía estaba interesada en atender y resolver los problemas de su comunidad, anteponiendo siempre el bien común y en la que todos los miembros estaban ávidos de participar de las Asambleas para ser escuchados por sus pares.

La nula intermediación entre el ciudadano y la Asamblea en la que se crean las leyes y se deciden los cargos administrativos es entendida como la manera más perfecta de democracia, pues en ella el ciudadano decide de acuerdo con su albedrío en el preciso lugar de la toma de decisiones, siendo además partícipe del gobierno y la administración. Sin embargo, esta posibilidad se debe a las circunstancias particulares vividas en Grecia. En las democracias contemporáneas tales condiciones están ausentes, lo cual hace imposible la participación directa del ciudadano y ello produce la idea de un alejamiento del ideal democrático.

En Grecia, la democracia poseyó características especiales que permitieron su existencia y

¹⁵ Cfr. Robert Dahl. *Op. cit.*, p. 31

desarrollo. La semejanza de los intereses ciudadanos, dio pie a que ellos compartieran, en alguna medida, una visión del bien general, haciendo que la ciudadanía gozara de una gran homogeneidad. La cantidad de ciudadanos que participaban de la democracia –los varones, adultos, nacidos en la *Polis*- era pequeña, posibilitando la reunión de éstos para decidir sobre leyes y medidas políticas. Estos rasgos estaban dirigidos a gobernar una ciudad que gozaba de una gran autonomía.

Tal circunstancia, contrasta con las que tienen las democracias contemporáneas, pues los intereses ciudadanos se encuentran más bien en conflicto, la ciudadanía es muy heterogénea y en sus decisiones no parece buscar el interés general. Las democracias actuales se asientan en el Estado-nación, convocando a un gran número de ciudadanos, lo cual imposibilita completamente la reunión de éstos para decidir sus leyes y participar directamente en su gobierno. Asimismo, la interdependencia entre naciones las hace cada vez menos autónomas, aunque puedan dictar su propio orden jurídico y gobernarse según su albedrío.

1.2 La Tradición Republicana

República viene del romano *res pública*, cosa pública, destacando la importancia de la cosa del pueblo, del bien común. Al hablar de república hablamos de muy diversos momentos en la historia que marcan el desarrollo de república como concepto y república como un hecho. La República ha sido practicada por sociedades distintas en diferentes épocas; ha sido invocada con objetivos diversos y por diferentes corrientes; es entonces complicado entender al republicanismo como un conjunto de ideas sistemáticas y coherentes¹⁶.

Es posible hablar de la tradición republicana en función del vínculo que existe entre la obra de Aristóteles, la República romana, la República de Venecia, la interpretación de Nicolás Maquiavelo, la reformulación acaecida en Inglaterra y en Estados Unidos, y la República como bandera de la Revolución Francesa. A pesar de las diferencias de momentos tan diferentes como los anteriores y de ideas tan diversas que los influenciaron, considero que puede hablarse de una tradición en tanto pueden verse por lo menos tres puntos de convergencia principales: el primero, heredado de Grecia, es la búsqueda de la virtud cívica y la consecución del bien común; el segundo es el hincapié en instaurar una constitución para

¹⁶ *Ibidem*, p. 35

que sean las leyes quienes gobiernen a los hombres; y el último busca que dicho orden constitucional establezca un sistema que imposibilite la acumulación de poder, dado que es peligrosa, pues puede corromper tanto a los gobernantes como al pueblo, haciéndolos perder el objetivo último que el bien común.

Si bien Roma podría considerarse como el antecedente más lejano de república, en Grecia encontramos una experiencia considerable, concretamente en Esparta. Esta ciudad griega, trasciende por la existencia de una monarquía compartida, formada por dos reyes, por un Senado compuesto por los anteriores y veintiocho ancianos designados de manera vitalicia. El Senado espartano poseyó facultades amplias; funcionó como asamblea pública compuesta por el conjunto de ciudadanos espartanos, pero que no deliberaba, sólo votaba los asuntos que el Senado ponía a su consideración. Como puede verse, la república espartana se caracterizó por su profundo carácter aristocrático, aunque con una construcción constitucional que pretendía equilibrar los poderes, haciendo además partícipes a los ciudadanos comunes de las decisiones a través de la asamblea.

Por su parte, la República romana se funda en el siglo VI a. C., tras la caída de la monarquía, con rasgos aristocráticos pues el gobierno recaía en los patricios. Dos magistrados, los Cónsules, anualmente sustituyeron al rey, conservando en parte los privilegios de la realeza. Ambos detentaban el poder ejecutivo, siendo también los jefes del ejército cuando hubiese guerra. Posteriormente, las luchas entre patricios y plebeyos produjeron la instauración de la figura del *tribunus plebis*, para dar protección a los derechos de los plebeyos. La democratización de la república romana se vio plasmada en la sustitución de los *comicios por centurias*, de los que participaban sólo los patricios, por los *comicios por tribus*, que implicaba que cada ciudadano estuviera dotado de un voto.

Aunado a lo anterior, fueron puestos en práctica *“los ‘plebiscitos’, al través de los cuales la ‘plebs’ podría hacerse escuchar en relación con cualquier asunto que afectara la ‘res pública’”*¹⁷. Roma es de esta manera un buen ejemplo de la ‘democratización’ de una república, lo cual entonces evidencia las diferencias entre una república y la democracia, dado que la república establecida previamente a través sus instituciones, por la incorporación del pueblo va creando otras, que dan cabida a la defensa de más intereses.

Las ciudades italianas de Venecia, Génova y Florencia son muestra también de gobiernos

¹⁷ Ignacio Burgon. *Op. cit.* p. 457

republicanos en una parte su historia, aunque el rasgo común de éstas es que fueron muy aristocráticas y oligárquicas.

Venecia estuvo gobernada por un funcionario vitalicio llamado *duce*, elegido por doce electores nombrados por los ciudadanos; no obstante, al interior del pueblo veneciano se fue formando una aristocracia que tendió a conquistar el poder.

La república genovesa era similar, existía un Senado integrado por doce miembros, quienes elegían al *duce*, además existía una cámara de procuradores conformada por ocho personas elegibles cada dos años. La experiencia florentina estuvo marcada por las disputas entre nobles y burgueses, entre *guelfos* y *gibelinos*, que produjeron una gran inestabilidad en el gobierno hasta la llegada de los Médicis.

Durante la revolución en Francia, la república se convirtió en un símbolo de los revolucionarios para oponerlo a la monarquía. La 'república' involucraba las ideas sobre la soberanía del pueblo de Rousseau, enfrentándose al origen del poder real en la divinidad. Los principios e ideas de los revolucionarios fueron recogidos por los representantes del pueblo en la Asamblea Popular y luego en la Convención Nacional. Emanaron de ésta la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, las Constituciones de 1793 que establecieron la república como la forma de gobierno.

En el siglo XVIII apareció en Inglaterra otro ejemplo de república; aunque efímero, trasciende por haberla heredado a sus colonias americanas, que a la postre la pondrían en práctica. La idea republicana está presente en la *Constitución de los Estados Unidos de América* de 1787. La versión norteamericana era federal, donde los estados y la federación tenían esferas de competencia propias, *"por lo que era una república plural y dividida, y la voluntad de la federación era la resultante de la concurrencia entre la voluntad de los estados (senado) y de la nación (cámara de diputados)"*¹⁸. Asimismo, la república norteamericana reunió a la figura del jefe de gobierno y de Estado en una misma persona, al establecer un régimen presidencial.

La república, según Robert Dahl, se aproxima a la democracia griega en la visión de que en sociedad es como el hombre: vive mejor, buscando ser buen ciudadano y teniendo como fin el bien de su ciudad, que no es otra cosa que el bien común. El republicanismo considera que los sistemas políticos deben entender a los seres humanos bajo los principios de entre

¹⁸ Norberto Hobbio, Et al. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores, 1998. p.1393

ellos y ante la ley. Será esta igualdad la que permitirá que los ciudadanos participen de su gobierno, principio intrínseco de la República.

Siguiendo a Dahl, existieron dos tipos de republicanismos, el aristocrático y el democrático. El primero –como son los casos de Venecia, Génova, Florencia o el inglés- veía que el pueblo debía estar limitado en su poder, pudiendo elegir a sus gobernantes, pero no participar de su gobierno.

El segundo buscaba reprimir los elementos aristocráticos y oligárquicos dotando al pueblo de un mayor poder. Las divergencias entre los que pujaban por un mayor poder del pueblo y los que buscaban restringirlo se vieron mitigadas por la aparición de la propuesta de Montesquieu, que sugería la creación de un orden constitucional basado en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. A la postre, se sumaron a dichas ideas, la de la federación, poniendo a la república en dos niveles, al interior de los estados y como muestra de la unión de distintas entidades, ello bajo el gobierno central encamado por un presidente.

Roberto Gargarella considera que encontrar un significado concreto de republicanismo resulta vago, pero sí es factible encontrar un hilo conductor –él lo llama mínimo común denominador- a lo largo del tiempo, que nos permita conocer a qué nos referimos al utilizar este concepto. Expone que la concepción antitiránica es la unión de las diferentes visiones de republicanismo, que está íntimamente ligada a una visión de libertad a nivel individual, social y del Estado mismo: *“en su rechazo de la dominación y la tiranía, el republicanismo reivindicó una idea robusta de libertad. Dicha libertad precisaba, para su sostenimiento, de la virtud de los ciudadanos; y dicha virtud, a su vez requería de ciertas precondiciones políticas y económicas”*⁹

La tradición republicana, al adjudicarle un lugar preponderante a la búsqueda de la virtud cívica, defiende ciertos valores fundamentales para conseguir la libertad pretendida, como son: la igualdad, la honestidad, el patriotismo, la integridad, la generosidad, el amor a la justicia, la nobleza, la solidaridad. A estos valores se contraponen diversos vicios que perjudican a la sociedad: la avaricia, el egoísmo, el cinismo, la cobardía, la ambición, el orgullo, la extravagancia y el lujo.

Para los republicanos el buen gobierno es aquel que busca la virtud de los ciudadanos y la sociedad, y que promueve la participación política de sus ciudadanos. Para Gargarella la

⁹ Roberto Gargarella. *Las Teorías de la Justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós, 1999. p. 166.

principal enseñanza de la tradición republicana para nuestros días es:

“la idea de que el autogobierno exige que las ‘instituciones básicas’ de la sociedad y así, el modo en que se organiza el sistema de gobierno, el modo en que se regula la economía queden bajo pleno control de los ciudadanos y se orienten a favorecer el ideal de ciudadanía asumido por ellos”⁹⁰.

Parte importante del republicanismo es su defensa de una institución que alentara la discusión pública en torno al bien común, pues implica el otorgamiento de cierta importancia a la discusión, cosa que la democracia ha dejado progresivamente de lado, a favor de la toma de decisiones de forma exclusivamente electoral.

El estudio del republicanismo en su conexión con el de la democracia es trascendente en tanto nos permite en primer término dilucidar cuáles son los terrenos propios de uno y de otro concepto, dada la confusión en que caemos al estar integradas diferentes tradiciones en las instituciones de nuestro tiempo.

En segundo término, nos permite entender la transmisión de los principios de virtud cívica y bien común a lo largo de la historia, bajo una clara diferenciación de lo público y lo privado.

En tercer lugar, se encuentra el énfasis en la vigencia de un orden constitucional para proteger las libertades y para establecer un orden institucional que equilibre el poder, evitando así la posible existencia de la tiranía.

1.3 El Estado Nación

En el surgimiento del Estado Nación confluyen una diversidad de factores, que al unirse constituyen uno de los fenómenos que más ha repercutido en la historia de la humanidad y, por lo tanto, en el pensamiento político. La importancia de la aparición del Estado-nación para la democracia radica en la revolución que significó como organización política de la sociedad, aglutinando a una población amplia y a una gran extensión territorial, bajo un mismo gobierno, y regido por las mismas leyes. Si bien, el Estado Nación en su génesis no encuentra un parentesco con la democracia, su desarrollo incorpora paulatinamente al sistema democrático como forma de gobierno, teniendo como tamiz las revoluciones inglesa,

⁹⁰ *Idem*.

francesa y norteamericana. El análisis del surgimiento del Estado- Nación, de la mano con los otros factores tratados en este capítulo, van configurando paulatinamente a la democracia que conocemos, asentada sobre la compleja sociedad actual .

Los estudiosos del Estado coinciden en manifestar que el surgimiento del Estado Nación ocurre en el Renacimiento, como rompimiento con el Medioevo, con el Feudalismo, siendo la entidad que logró unificar el poder que se encontraba disperso. En primera instancia es relevante señalar la importancia de la aparición de las nacionalidades.

Durante los mil años que Europa vivió aislada, se fueron creando intereses generales, que respondían a los problemas de la comunidad política, de orden económico, social y político. Para el siglo XV todas las naciones europeas habían cobrado ya sus perfiles distintivos, pretendía cada una expresarse, especialmente a instancias de los monarcas, como unidad política de decisión y de acción, que obedeciera a un orden central. La ciudad no es lo que busca su expresión política unificadora, ni provincia del Imperio; es el grupo nacional asentado en el territorio que se encuentra arraigado, el que busca organizarse políticamente como unidad. De esta manera, nace como fenómeno de la modernidad, la forma del Estado- Nación, cuyas características esenciales empiezan a darse a partir del siglo XV. En esta época están constituidos ya como unidades nacionales y políticas: Inglaterra, España, y Francia, mientras que las demás naciones aún no logran su unidad política, pero se encuentran en busca de ello

La centralización del poder acaecida en los comienzos de la Edad Moderna, con la adyacente constitución de las naciones, se vio profundamente influenciada por la necesidad de los reyes de hacer frente al poder eclesiástico del Papado, como también por el gran número de guerras que se dieron entre diferentes reinos.

Aunado a la aparición de las nacionalidades, ocurrió un fenómeno social y económico de gran relevancia: el surgimiento de la clase burguesa, la cual apareció al exterior de la muralla de los castillos feudales, constituyéndose como un grupo social que formado, ni por siervos ni por señores, eran comerciantes que con el tiempo fueron adquiriendo importancia y conciencia propia, debido primordialmente a su poder económico. Si bien este fenómeno encuentra como ejemplo característico lo sucedido en Italia²¹, en las demás ciudades europeas ocurrió lo mismo. Esta clase burguesa, con su ambición e iniciativa se convierte en

²¹ La península itálica era pasó necesario de los Cruzados, haciendo que los burgueses obtuvieran grandes beneficios del su tránsito. Probablemente las ciudades italianas fueron las mayores beneficiarias de las Cruzadas

un factor político que debe tomarse en cuenta. Ya no eran sólo los intereses de la aristocracia y del clero los que pugnan por el poder.

Una característica típica de la primera expresión de la burguesía en materia política, fue la existencia de un poder central, el cuál terminara en el caos de la división de poderes y funciones públicas en tantos centros como los existentes en la Edad Media: el clero, el señor feudal o los reyes. El rey logró mitigar a esta multiplicidad de fuerzas, concentrando el poder y luchando contra la nobleza y el clero.

La conformación de la Nación como tal significa la coincidencia de factores materiales y culturales, pues implicó el reconocimiento del individuo como parte de una comunidad con la que comparte, además de un territorio, una lengua y una historia.

Vale decir que la primera expresión del Estado Nación fue la Monarquía absoluta. El monarca era quien detentaba el máximo poder y la soberanía de la Nación, decidía por ella y dictaba justicia. Desde luego el absolutismo es completamente antagónico con la democracia, pero como se expresó con anterioridad, es la existencia de un poder de tal naturaleza lo que permitió consolidar al Estado Nación.

El Estado Nación entre los siglos XV y XVIII sufre diversos cambios motivados por el progresivo poder que adquiere la burguesía, causado por la acumulación de capital que consiguió y que el monarca necesitó crecientemente.

Al respecto, la teoría política generó una gran diversidad de ideas, a favor y contra el absolutismo, pero siempre partiendo de la existencia de un ente que se encuentra por encima de todas las voluntades, que es el Estado, el cual en algunos casos podría estar bajo el mando — como se verá en el apartado sobre la soberanía popular — de una persona o de varias.

Con las revoluciones burguesas ocurre un importante cambio en la concepción del Estado Nación, pues significaron la inclusión plena de la representación mediante asambleas participes del poder político. A través de ella, el Estado-Nación no sólo no será más absoluto, sino que a partir de este momento, incluirá progresivamente a más personas en la creación del gobierno.

El Estado Nación al ser muestra de la posibilidad de existencia de comunidades políticas de gran envergadura, implica la necesidad de consolidar regímenes que posibiliten el gobierno de entidades de tal complejidad. En este sentido, abre la puerta a la democracia como una de las formas de gobierno posibles para gobernar a tales sociedades.

1.4 El Gobierno Representativo

Los griegos consideraban que la democracia podía ser la forma de gobierno de sociedades relativamente pequeñas y poco extensas, por lo que nunca crearon un gobierno representativo estable. En Roma la situación fue diferente, pues la República se volvió muy extensa, modificando completamente las condiciones sobre las que había sido fundada. El crecimiento en población y territorio hizo que los ciudadanos que se encontraban alejados de Roma no tuvieran medios para participar de las asambleas que elegían a los magistrados y sancionaban leyes, al ser realizadas en la mencionada ciudadana.

Paulatinamente las asambleas se transformaron en la práctica en cuerpos representativos, donde se originó, aunque no explícitamente, la representación de una manera “*virtual*” más que efectiva, (pues) favorecía (si bien algo azarosamente) a quienes podían ingeniárselas para concurrir⁹².

Las repúblicas italianas del Renacimiento al no vivir en ningún momento el fenómeno romano de la expansión y de la necesidad de participación efectiva de sus ciudadanos en una gran república, no se vieron en la necesidad de buscar nuevas formas, como la representación, para solucionar el problema de la participación ciudadana.

Inspirada en el derecho privado⁹³, la representación surge en el Medioevo, al interior de las órdenes religiosas, siendo empleada para solucionar el problema de su dirección sin caer bajo el control episcopal o papal⁹⁴. No obstante, su utilización se amplía a otros ámbitos de la vida medieval, fundamentalmente por su conexión con dos características de la época: el régimen feudal y el corporativismo.

El feudalismo, característico de la Edad Media, se distinguió por la fragmentación del poder. Los señores feudales era muy poderosos pero exclusivamente al interior de su territorio, en tanto el poder de los monarcas estaba limitado por el señorío en los feudos⁹⁵. Aunado a ello,

⁹² Robert Dahl, *Op. cit.*, p. 40

⁹³ En el derecho privado, la noción jurídica de representación en la teoría del mandato civil “una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho a actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda”. Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona: Ariel, 1980, p. 73.

⁹⁴ *Diccionario Electoral*, Serie Elecciones y Democracia, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, p. 613 s.

⁹⁵ El feudalismo surge como un intento de la realeza de colocar nuevas clases dirigentes de origen monárquico en los sitios ocupados por los viejos liderazgos, por ejemplo los grupos étnicos. No obstante, al consolidar su poder, estas nuevas clases dirigentes se alejaron del dominio de los monarcas, para hacer una defensa de su espacio de dominio. Norberto Bobbio, *Et al. Op. cit.*, p. 644

los monarcas se vieron en graves problemas económicos, aminorando más su capacidad de influencia y aumentando su dependencia. Los señores feudales buscaron una forma de incidir en las decisiones que tomara el monarca, apareciendo así la representación como solución a este problema. Así, tanto las Cortes en España, como el Parlamento en Inglaterra y los Estados en Francia, son prueba de la representación en ciernes que se vivió en aquella época²⁶.

El corporativismo fue base de la organización social en el Medioevo. Las corporaciones fueron asociaciones de individuos que ejercían la misma actividad profesional, la cual muchas veces les había sido transmitida familiarmente. Al monopolizar su oficio, la corporación también monopolizaba la producción y excluía a personas ajenas, con lo que adquiere poder y se constituye como un medio de representación de determinado oficio.

Concretamente, la representación comenzó operando mediante la convocatoria por parte de los monarcas a personas de diferentes estamentos que representasen su procedencia, los cuales debían reunirse en Asambleas para tratar cuestiones públicas como la recaudación de impuestos, las guerras, o la sucesión real. La convocatoria del monarca estaba motivada por la creciente influencia –especialmente económica– que poseían dichos grupos. Las convocatorias se caracterizaron porque cada estamento era tratado de manera separada.

En esta época, los representantes no representaban a toda la población, sino a un grupo; eran portavoces sin capacidad de acción, restringidos a llevar la opinión del mandante que lo había seleccionado. De esta forma, la asambleas eran reuniones de dichos portavoces de diversos intereses, pero no de la sociedad. Sólo estaban representados aquellos grupos que habían conseguido acumular poder suficiente como para ser considerados. Las asambleas distaban de ser instrumentos de gobierno, en realidad fueron cuerpos de carácter consultivo.

La representación en sus orígenes estaba muy lejos de considerar la opinión de la mayoría. La selección atendía a principios diferentes como la herencia, el valor o el azar. El origen de la representación está entonces claramente inconexa de la democracia, inclusive muchos de los usos primero son opuestos a los principios de ésta²⁷.

Dado que la visión corporativa de la sociedad se opone a la democracia, por su concepción del individuo como parte de una entidad orgánica, debiendo éste su importancia a su pertenencia a ésta, no por un valor inherente a sí mismo; la representación aparece como la

²⁶ Si bien durante el Medioevo los monarcas vieron restringido su poder, posteriormente el absolutismo provocó que las instancias de representación dejaran de ser convocadas durante los siglos XVII y XVIII, con excepción de Inglaterra.

²⁷ Robert Dahl. *Op. cit.* p. 41.

vía para aminorar a un poder central, como protección a diferentes poderes locales. Aunque ello exclusivamente significará que es la lucha de un poder con otro, pero ninguno sustenta su dominio en la participación del pueblo.

La representación popular se desarrolla a partir del siglo XVII, pues hasta ese momento todos los cuerpos legislativos, en las experiencias democráticas y republicanas, estuvieron conformados por la totalidad de los ciudadanos, no por representantes electos. La guerra civil inglesa significó una ruptura, pues los *Levellers* en su búsqueda de elementos republicanos para combatir la monarquía, plantearon la necesidad de ampliar el sufragio y de hacer al gobierno sensible a los intereses de los pequeños propietarios rurales, incorporando elementos democráticos y ampliando la representación del Parlamento. En Francia, se anexó al republicanismo la noción de representación, como forma de solucionar el dilema que implicaba la soberanía y gobierno popular en un Estado (podría ser un buen título para la parte de representación).

Para el siglo XVIII, diversos autores hacen ver con claridad que *"la democracia podía cobrar nueva forma y dimensión sea la idea democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación"*⁹⁸. Montesquieu en *El espíritu de las leyes* señala que ante la imposibilidad de reunir al conjunto de los ciudadanos en un cuerpo legislativo, lo ideal era instaurar la representación para que individuos elegidos pudieran hacer lo que los demás no podrían. Destut de Tracy se sumó a la defensa de la representación, diciendo que gracias a ella podía practicarse la democracia en grandes territorios y por largo periodos de tiempo. James Mill la vio como el gran descubrimiento de los tiempos modernos.

*La democracia representativa tal como hoy la conocemos no fue el fruto del impulso revolucionario del republicanismo democrático o de concepciones sociales igualitarias, sino más bien una creación sincrética, en la que desempeñó un papel fundamental el liberalismo y las profundas mutaciones que caracterizaron el paso de una sociedad agraria a una sociedad industrial.*⁹⁹

Los teóricos liberales se limitaban en un principio a abogar por un gobierno con representación restringida -el gobierno constitucional-, principalmente para velar por los intereses de las elites económicas. Buscaban limitar a las monarquías en su ejercicio

⁹⁸ Es fundamental hacer hincapié en la aseveración que hace Dahl respecto de que la representación era, en principio una práctica no democrática. *Idem*.

⁹⁹ Eduardo González y Ferrán Requero. "Las democracias " en Caminal Badia, Miquel. *Manual de Ciencia Política*. Barcelona, Tecnós, p. 186.

discrecional del poder político. La obra de John Locke es muestra de ello, justificando la existencia de una monarquía constitucional.

Los liberales, desde Locke hasta Constant, veían el ideal de sistema de gobierno a aquél en el que existiera un Estado con atribuciones limitadas, dirigido por una minoría. La representación, en el caso liberal contrastada con el republicanismo, es empleada como un medio para dotar de legitimidad a un parlamento fundamentalmente oligárquico, en lugar de ser un intento por adaptar el gobierno popular al Estado.

La incorporación de la representación como elemento constitutivo de la democracia moderna -liberal- significó una serie de garantías institucionales en la toma de decisiones colectivas: hacer de la soberanía popular siempre una soberanía 'delegada' en las instituciones gubernamentales. En la práctica, la ciudadanía en su conjunto delegaba la soberanía que poseía en órgano legislativo, encargado de 'vigilar' la labor del gobierno y de los tribunales.

La representación política como representación popular encuentra en la Independencia Norteamericana y sobre todo en los posteriores debates constitucionales rasgos fundamentales que condicionan el desarrollo de la democracia representativa hasta hoy.

Para Roberto Gargarella el momento 'fundacional' del sistema político representativo fueron las discusiones constitucionales que tuvieron lugar en los Estados Unidos a finales del siglo XVIII. Si bien este trabajo no coincide plenamente con dicha afirmación, considera importante el análisis que realiza este autor en materia del surgimiento de la figura de la representación a nivel constitucional³⁰.

Gargarella sostiene que: "*las instituciones que distinguen al sistema representativo fueron diseñadas conforme a presupuestos elitistas, que hoy nos resultarían claramente contraintuitivos*"³¹. Fundamenta esta idea en que la clase dirigente norteamericana de los años inmediatos posteriores a la independencia veía con prejuicio la participación popular en política, especialmente si ésta fuese en asambleas en la que se debatieran temas de interés público. Las mayorías no estaban, desde esta óptica, capacitadas para tomar decisiones adecuadas. Los 'padres fundadores' buscaron un sistema que protegiera a las minorías, entendidas éstas desde una perspectiva elitista, es decir, grupos minoritarios en número, pero

³⁰ La experiencia norteamericana tiene una enorme importancia para el caso mexicano, por la influencia que tuvo la forma en que se creó el sistema político norteamericano en la época de la independencia mexicana y en general, en la construcción de las instituciones de nuestro sistema político. Ejemplo de ello son la creación de un régimen presidencial, la conformación de un poder legislativo bicameral, la constitución de una federación,

³¹ Roberto Gargarella. *Crisis de la representación política*. México: Fontamara, 1997. p. 10

dominantes económica y políticamente. La protección a estas minorías se daba en dos sentidos: respetando sus intereses económicos a través de legislación en materia de propiedad y, estableciendo medios institucionales para permitirles preservarse en el gobierno. El instrumento concreto para ello fueron las elecciones indirectas, mediante las cuales los líderes electos, reunidos en cuerpos pequeños, podían elegir al presidente, como a los gobernadores

El tramado institucional creado por el Constituyente norteamericano fue influenciado ampliamente por las ideas de Hamilton, Madison, Mill y en general los federalistas, debido a la ausencia en la Convención de una oposición real a la visión elitista y conservadora de los 'padres fundadores'. Si bien la Constitución norteamericana representó un avance en tanto reconoce que la soberanía está en el pueblo, sosteniendo también que la democracia es la forma de gobierno conveniente para ser consecuente con lo anterior, engendró también un sistema institucional que protege los intereses de la élite por encima de los del pueblo, posibilitando la preservación de ésta en el poder económico y político.

El sistema norteamericano construido de esta manera, trasciende, influenciando a otras naciones en su constitución como tales, y así, en la conformación de instituciones. En el caso norteamericano respondieron a su realidad en pos de los objetivos mencionados, pero que en circunstancias distintas a las de ésta nación no produjeron los mismos resultados, haciendo de sus sistemas políticos ineficaces.

De la conjunción de la democracia con la representación, la consecuencia más trascendente fue que se hizo posible la existencia del gobierno popular³². Al interior de estas naciones surgieron concepciones novedosas sobre la libertad, la autonomía y los derechos de los individuos. Los gobiernos, asentados sobre extensiones considerables y elegidos por sus pueblos, idealmente podrían atender con mayor eficacia las necesidades sociales, creando y vigilando las leyes. La democracia representativa es vista desde entonces, como la única forma posible de existencia de la democracia a nivel nacional.³³

La asamblea en la que confluía la ciudadanía para tomar decisiones fue reemplazada por un arreglo de instituciones políticas que alejaron al gobierno del contacto directo con el pueblo. La contienda por el gobierno se hizo diferente, si anteriormente las facciones eran vistas con

³² En el debate teórico sobre la representación, existe divergencia acerca de si ésta aparece como la solución para poder crear gobiernos populares en sintonía con el republicanismo democrático; o si la representación se une a la democracia como la forma de dar legitimidad a Parlamentos creados con antelación. Esta investigación se adhiere a la segunda vertiente.

³³ Maja Setälä. *Op. Cit.*, p. 45

malos ojos, ahora eran indispensables en lucha por el poder, haciendo del conflicto algo normal e inevitable para el orden democrático. De esta forma, se dejó de lado la idea central de la democracia como de la república- acerca de que la ciudadanía se debía al bien común, pues aparentemente éste no podía ser uno ya, sino un interés fragmentado *“Surgió así un conflicto entre la teoría y la práctica de la democracia representativa y otras concepciones previas del gobierno democrático y republicano que nunca desaparecieron”*⁴.

La aparición del gobierno representativo, según lo expresado, obedece al creciente influjo de estamentos sociales tradicionalmente marginados del poder político. Estos grupos aumentaron su influencia debido al incremento de su poder económico. Poder económico y poder político se entrelazan, haciendo que la democracia adquiera mediante la representación, uno de los rasgos que la caracterizan como liberal, pues se desarrolla al interior de regímenes con sistemas capitalistas en ciernes.

1.5 La Soberanía Popular.

La vida de los individuos en sociedad necesitó cada vez más un poder al que estuvieran todos sometidos, al tiempo que gozara de legitimidad. El concepto de soberanía aparece, en su significado moderno, en el ocaso del siglo XVI, resultado de la aparición del Estado Moderno, como la forma de indicar que el poder estatal se situaba, en última instancia, sobre cualquier otro poder, adquiriendo el monopolio de la fuerza.

La Edad Moderna se caracterizó por la creación de los grandes estados territoriales que conocemos, sostenidos en la concentración y unificación del poder en torno a un soberano, quien ‘ofrecía’ al pueblo la garantía de paz entre ellos, como la defensa del exterior. El monarca era considerado soberano por ser el poder supremo, sin embargo la verdadera residencia de la soberanía era el Estado.

La soberanía actuaba en dos sentidos: por una parte en un combate a la organización medieval, caracterizada por la fragmentación del poder a través de los señores feudales, pretendiendo eliminar conflictos internos; y por otro lado, manifestando la necesidad de conseguir una unidad de poder sobre un territorio y población determinados, en última instancia, como respuesta frente al exterior y otorgando al titular de dicho poder la decisión

⁴ Robert Dahl. *Op cit* , p. 43

de la guerra y la paz.

El surgimiento del concepto de soberanía al estar ligado al del Estado moderno, está motivado por el impacto que ocasionó la Reforma en las naciones europeas, debido a las guerras religiosas entre aquellos reinos que defendían al protestantismo y quienes eran fieles a Roma.

Lawrence Farley sostiene que el surgimiento del Estado, de manera formal, ocurre con los Tratado de Paz de Westphalia, que dieron solución a los mencionados conflictos religiosos³⁵ y dotó libertad independencia y libertad religiosa a los Estados participantes. El sistema que emergió de los acuerdos de Westphalia tiene como elemento clave a la soberanía, pues para considerarse soberano, un régimen debía poseer territorio, población y mantener el orden al interior de su territorio. Bajo este tratado, los estados soberanos poseerían tres prerrogativas principales: independencia, en cuanto a ser libres para organizar su sistema de gobierno, definir su religión oficial y su estructura económica; igualdad, es decir, que cada Estado poseía el mismo rango.

En el terreno de las ideas, originalmente se ligó a la soberanía con la persona Real, ajena a cualquier poder que pretendiera subordinarla. Sin embargo, la asociación de la soberanía con un poder unipersonal se modifica de manera pronta, conservando, por el contrario, la noción de poder supremo. Jean Bodin evidencia tal separación, sosteniendo que *"si bien (la soberanía) es un atributo del monarca, es también una característica y un elemento constitutivo del Estado"*³⁶. Concretamente, a principios del siglo XVII, entendió a la soberanía como *"el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a leyes"*³⁷. El poder supremo era ilimitado temporalmente, imposible de delegarse, inalienable; el soberano por detentar el poder supremo estaba por encima de las leyes, era la fuente del derecho. A pesar de no estar por encima de la ley, Bodin le adjudica gran trascendencia, pues el atributo principal del soberano era dotar de leyes a sus ciudadanos y súbditos: lo que hace soberano al soberano es el poseer la jefatura jurídica del Estado, es decir, existe en Bodin una transferencia de la soberanía del monarca al Estado³⁸.

³⁵ Los Tratados de Westphalia se concertaron en 1648, para dar fin a la Guerra de los Treinta años. De estos participaron: el emperador germánico, Francia, que se quedó con Alsacia, Suecia, creándose Holanda y Suiza, por el reconocimiento español de su independencia. Lawrence I. Farley. *Plebiscites and Sovereignty: the Crisis of Political Illegitimacy*. Colorado Westview Press, 1986. p. 7

³⁶ Georges Burdeau. *Tratado de Ciencia Política*, Tomo II, Vol. I. México: UNAM, 1985. p. 281

³⁷ George Sabine. *Historia de la Teoría Política*. México: FCE, 1992. p. 301.

³⁸ Burdeau considera que en efecto existe una transferencia de la soberanía, del monarca al Estado, aunque no de manera

El concepto soberanía estaría, desde los tiempos de Bodin permanente en el pensamiento político, vinculado a las nociones de Estado, de poder y de sociedad. El jurista francés observa a la soberanía como la máxima autoridad del derecho; sin embargo, es Thomas Hobbes quien la analiza desde otra perspectiva, asumiendo que ésta es el más alto poder de hecho, la capacidad coactiva mayor.

Hobbes sostenía que: el ser humano posee una inclinación antisocial, lo que hacía que éste continuamente transgrediera los derechos del prójimo; para que los hombres se respetarán entre sí era necesaria la existencia de un poder supremo, que obligara, empleando en última instancia la coacción, a respetar los derechos. Este poder emana de un 'contrato' establecido entre el conjunto de los hombres, cediendo su derecho a gobernarse a una entidad suprema, el *Levatán*, que establecerá y vigilará la paz y la vida en sociedad. El pensamiento hobbsiano es entendido frecuentemente como una justificación del absolutismo, por lo cual hace énfasis en la coacción del poder supremo, siendo éste, encarnado en el soberano, lo que permite la existencia de la sociedad.

La idea de soberanía aparecía bifurcada, como ley o como poder coactivo. A ello se añade una visión nueva, condicionada por los cambios sociales acaecidos en Inglaterra: la Revolución y la instauración del Parlamento con entidad de representación y de poder. En la obra de John Locke cambia de sentido nuevamente, debido a que este la entendía asociada con el parlamento: el poder legislativo era el poder soberano.

Locke entendía, a diferencia de Hobbes, que el hombre por naturaleza vivía en paz, poseía el derecho a la propiedad previamente a la vida en sociedad. El poder civil surgía del consentimiento de los miembros de la sociedad para regular y conservar dicho derecho a la propiedad. De esta forma, el poder ejecutivo y el legislativo son la cesión del poder de cada hombre para proteger este derecho.

En Locke, por lo tanto, la soberanía cae en el Parlamento, como instancia última donde se representan los derechos de los propietarios. El cambio en la concepción de la soberanía en la obra de esta autor está influenciado por la Revolución Inglesa y la instauración del Parlamento como entidad de poder. En suma, en el pensamiento de Locke se vincula la noción de soberanía con la de representación, y ésta con la de propiedad; alejándose del Estado absolutista a su vez. La importancia del pensamiento de Locke para una análisis del

total, pues en abstracto ocurre, pero de hecho no sucede así.

desarrollo de la democracia radica en la influencia que ejerció en los actores políticos de su época, quienes al final son los creadores de las instituciones.

Con Locke la soberanía no era solamente la manifestación de la existencia de un poder último, superior, en lo físico y lo legal; también significó el modificar la visión de soberano como poder supremo unipersonal, hacia una constituida por un colectivo que representa diferentes intereses.

La obra de Rousseau aparece, en este sentido, como la que establece el lazo entre el poder de mando máximo con el pueblo, haciendo de éste el detentador de dicha condición de soberano. Sin embargo, la obra de Rousseau no se limita a vincular soberanía con pueblo, va más allá al sostener que ésta no puede ser representada, delegada o dividida. En suma, es Rousseau quien genera la noción de soberanía popular, influenciando a todas las comunidades políticas a partir de su época.

El pensamiento político de Jean Jaques Rousseau no se restringió a pretender limitar el poder real y de los parlamentos privilegiados, sino buscó su derrocamiento y la instauración del gobierno de los hombres para sí mismos. Rousseau parlaba de la idea de que los seres humanos en el estado de naturaleza original vivían felices, pero que por debilidad individual, desastres naturales y miserias comunes dicho estado se había roto. El desarrollo de la naturaleza humana podría preservarse solamente mediante el *Contrato Social*. Este sería la agregación de la fuerzas de todos los hombres que obren unidas en pos del bien de todos y estaría sustentado en la fuerza y libertad de cada hombre. Los derechos naturales básicos de los hombres –libertad e igualdad– serían aquellos que justifican al poder político, que no es otra cosa que el que emana de hombres libres³⁹.

La noción de soberanía roussoniana está estrechamente ligada con su idea de voluntad general o la que se constituye de todas las voluntades libres. La voluntad general no permite discrepancia, pues está alejada de los deseos personales de cada uno de los miembros de la comunidad política.

Para Mario de la Cueva *"la idea de la soberanía del pueblo está unida íntimamente en la historia al pensamiento de Juan Jacobo; de ella podría decirse que constituye la cúspide de la doctrina"*⁴⁰. Rousseau entendía que: *"la soberanía es indivisible por la misma razón que es*

³⁹ Mario de la Cueva. *La idea de Estado*. México: FCE, 1996. p. 108.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 109.

*inalienable; porque la voluntad es general, o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley*⁴¹

Detrás de la concepción de soberanía popular de Rousseau se encuentra una férrea defensa de la libertad, puesto que implica el reconocimiento de que todos los hombres son iguales por naturaleza y que ninguno de ellos tiene poder de mando sobre otros; la ley, que es en democracia lo que hace posible regular la conducta humana, es la expresión de la voluntad general y la soberanía radica en este pueblo libre, la soberanía no es otra cosa que el ejercicio de la libertad.

*...la soberanía no es atributo de un poder, que como tal no existe, ni lo es de un ente, el estado, que se impone al pueblo y a los hombres... la soberanía, dijimos, es parte de la esencia de la voluntad general, que por ser libre, no acepta ninguna otra superior, porque dejaría de ser libre, y sí, en cambio, define el uso de su libertad, su estilo de vida y su destino en la historia.*⁴²

La visión de la soberanía como propiedad patrimonial del monarca, con o sin Parlamento, se preservó hasta la Revolución francesa, que logró modificarla por completo. La Declaración de los derechos del hombre y ciudadano establece que *"El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación"*, lo cual equivale a colocar la soberanía no en el Estado.

El pensamiento de Rousseau tuvo gran influencia en los revolucionarios franceses, quienes consideraron como él, que en la voluntad general los gobernantes encuentran el mandato para cumplir su función y el origen de la obligatoriedad de las decisiones que tomen. Así, la ley sería considerada como expresión de la voluntad general; sin embargo, -aquí es donde se alejan de Rousseau- el órgano legislativo es el que recoge dicha voluntad del pueblo. La manera en que se conformaba el legislativo se basó en el sistema representativo, dotando a cada miembro de la capacidad de representar a la Nación, de la que obtiene su mandato, considerándose sus decisiones como las emanadas de ésta⁴³.

La sede de la soberanía se observó, a raíz de la Revolución francesa, en la Nación; sin embargo, la soberanía pertenece a la colectividad nacional, al pueblo. Esta idea cobró fuerza con el tiempo, volviéndose concreta a través del constitucional, que establece la ley que regirá al Estado, emanada de la voluntad general. Al soberano le corresponde designar los

⁴¹ Jean Jacques Rousseau. *El Contrato Social*. México: Porrúa, 1974. p. 14

⁴² Mario de la Cueva. *Op. cit.* p. 111

⁴³ *Idem*

órganos del Estado.

La idea de que el pueblo es el depositario de la soberanía tiene gran importancia para el desarrollo de la democracia en la medida en que el pueblo es el poseedor del poder último, por encima de cualquier otro. El pueblo será de donde emerja la ley que dictamine cómo deberá conformarse el Estado para regular la vida de la colectividad que la da origen. La concepción de soberanía popular extiende el poder reservado al monarca, o en algunos casos a la aristocracia y la burguesía, al resto de integrantes de la comunidad política⁴⁴. Es entonces esta extensión una ampliación de la ciudadanía, reservada no a una pequeña porción de la población, sino a una extensión mayor de ésta.

La democracia es lo que posibilita que sea precisamente el pueblo quien detente este poder y decida el futuro de su vida en sociedad, pero el pueblo materializado en ciudadanía. Entonces, en la definición de ciudadanía se encuentra la verdadera significación del pueblo. Ello conlleva que pueda limitarse el acceso al poder al limitar la condición de ciudadanía a ciertas características.

La ciudadanía es expresada y otorgada por las leyes, siendo el ciudadano quien posee los derechos que le ofrece la legalidad. Los derechos son la protección de las libertades ciudadanas, especialmente de propiedad, pero también otras como expresión o reunión. La lógica de estas libertades es individualista, por lo que el disfrute de la ciudadanía se hace de manera individual. Por lo tanto, la soberanía que radica en el pueblo es un pueblo conformado por la ciudadanía que posee ciertas libertades. La soberanía incorpora así su connotación liberal.

1.6 Sufragio Universal

El sufragio es un elemento nodal de la democracia, en lo instrumental y en lo sustantivo. En lo instrumental porque a través de la suma se conforman las distintas instituciones del gobierno que detectan el poder político; en lo sustantivo porque representa la última expresión del poder ciudadano.

En la actualidad todas las democracias prevén la existencia del sufragio universal, inclusive está

⁴⁴ Si bien es cierto que ocurre tal 'extensión' del poder, continuaron marginados grandes grupos sociales que no eran considerados ciudadanos, como las mujeres, por ejemplo.

presente en las dictaduras, que deforman el procedimiento de votación. Sin embargo, la aceptación del sufragio universal sufrió un desarrollo de siglos hasta conformarse en lo que es hoy.

La primera forma de sufragio fue una forma restringida, poseída sólo por quienes tenían un cierto grado de riqueza plasmada en la propiedad. A ésta, se la conoce como sufragio censitario, pues el derecho a voto era otorgado exclusivamente a quienes por su capacidad económica, podían pagar por él, mediante la contribución de una cierta cifra. El sufragio censitario significó la lucha de la burguesía por acceder al poder político, como en el caso de los *Levellers* en la Inglaterra del siglo XVII⁴⁵.

El sufragio en su forma universal, se manifiesta en primera instancia en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789*, expresando que es un derecho de todo ciudadano participar de la ley. La influencia de Rousseau es fundamental para hacer que se incorpore esa idea a la citada declaración, ya que sostenía que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho al voto, como todos tienen derecho a participar. No obstante, los revolucionarios franceses también adoptaron su idea acerca de que la soberanía no puede ser fragmentada, pues no pertenece una parte a cada ciudadano, sino a la Nación, permitiendo que la burguesía empleara esta idea para sostener que los representantes, elegidos mediante el voto, actuarán en función de la Nación, no de quienes los eligen. Esta visión se quedó en el plano ideal, pues permitió a los burgueses utilizarla como pretexto para que los representantes vigilaran sus intereses.⁴⁶

La lucha por el sufragio universal se dio de manera más importante en el siglo XIX, debido a la clase social que se gestó a raíz de la Revolución Industrial: el proletariado. El trabajo en las fábricas permite que los obreros estén en contacto permanente, al unirse éstos para buscar mejoras en sus condiciones laborales formaron sindicatos, que se instituyeron progresivamente como organizaciones con poder. La lucha obrera enarboló la idea de sufragio universal como vía de acceso al poder instituido, sosteniendo que su participación en las elecciones aseguraría su representación en los órganos de creación de las leyes⁴⁷.

La obtención del sufragio universal como derecho a todos los ciudadanos,

⁴⁵ Maurice Duverger. *Op. cit.* p. 74.

⁴⁶ Cfr. Maurice Duverger. *Op. cit.* p. 75.

⁴⁷ Esta idea es tratada a profundidad por Duverger, estableciendo dos tipos de origen de los partidos políticos: al interior de los parlamentos, mediante la división de intereses de los estamentos sociales ya representados y, al exterior de ellos por medio de los sindicatos. Maurice Duverger. *Partidos Políticos*. México, FCF.

independientemente de su capacidad económica, ocurrió en el siglo XIX en la mayor parte de las naciones occidentales, motivado por la mencionada batalla del proletariado.

A pesar de que la consideración acaecida en el siglo XIX sobre el sufragio universal, continuó limitándose el acceso a él a otros sectores de las sociedades. El género fue un argumento para ello, ya que se entendía que las mujeres no poseían las mismas cualidades que los varones, debiendo estar reservadas a las labores hogareñas. Esta idea –atroz por cierto- fue combativamente modificada por el género femenino hasta su primer reconocimiento en el Estado norteamericano de Wyoming en 1890, pero que se generalizó hasta las primeras décadas del siglo XX.

También se ha limitado el voto en función de la edad –limitante que existe todavía-, mediante el precepto de que es necesario poseer cierto grado de experiencia para poder participar en la vida electoral. Al respecto, los sistemas electorales han cambiado el umbral mínimo con un propósito político, creyendo que la participación de la juventud puede resultar peligrosa⁴⁸. La raza ha sido también objeto de limitación del voto, como aconteció en los Estados Unidos con los afroamericanos o en la Alemania de Hitler con los judíos.

La existencia del sufragio universal significó por primera vez el acceso de la mayor parte de la población a la política por una vía institucional, haciendo patente que el pueblo participe de la elección de su gobierno. Asimismo, su puesta en práctica fue un catalizador para el surgimiento de instituciones como los partidos políticos, que nacieron como defensa de los intereses de ciertos sectores de la población. Ello conllevó a considerar a la política condicionada por la ideología, decantándose en dos tendencias que hasta nuestros días existen: izquierda y derecha, defendiendo respectivamente los intereses de las masas populares y de las élites.

La complejidad de nuestros actuales sistemas electorales también se debe en buena medida a la incorporación de las masas en el poder. Estos sistemas, si bien pueden tener características diferentes⁴⁹, de suyo, implican la existencia de reglas muy específicas que determinan la

⁴⁸ Por ejemplo, en Francia se modificó en diversas ocasiones la edad mínima para sufragar, la Constitución de 1791 establecía que eran indispensables 25 años, modificándose en 1814 a 30, en 1830 en 25, en 1848 en 91 y desde 1974 la edad mínima para estar en posibilidad de emitir un sufragio es 18 años.

⁴⁹ Arend Lijphart manifiesta la existencia de dos grandes modelos de democracia, el Consensual originado mayormente en los sistemas electorales proporcionales, donde puede formarse un gobierno sin la mayoría absoluta; y el Westminster, originado en Inglaterra y heredado a Estados Unidos, basado en sistemas electorales mayoritarios. Cfr. Arend Lijphart. *Modelos de Democracia*. Barcelona, Ariel, 2000.

integración de las asambleas legislativas.

Al margen de las repercusiones instrumentales, el sufragio universal profundiza la visión individualista que implica el liberalismo, pues otorga mediante el voto, la posibilidad individual de incidir en el poder político. A pesar de que la lucha por conseguir el sufragio acaecida en el XIX se debió a la acción de las masas, continúa existiendo a través de los modernos partidos políticos; la materialización del poder que dota la ley al ciudadano es de manera individual, a través del ejercicio de este derecho, integrado a los otros derechos civiles.

2. FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

Los gobiernos del pueblo para el pueblo pueden existir, al menos en teoría; los gobiernos por el pueblo, al menos en las sociedades numerosas y complejas, son imposibles. Toda democracia es una oligarquía, lo que viene a ser igual a decir que tanto en la democracia como en cualquier otro régimen político, gobierna un pequeño número de hombres, cosa que es un hecho incuestionable.⁵⁰

Raymond Aron

En el primer capítulo se hizo una revisión 'descriptiva' del desarrollo histórico de la democracia, a través de diferentes factores que determinaron que sea así el concepto que conocemos hoy.

En este segundo apartado se definen los fundamentos que conforman a la democracia contemporánea y le dan su calificación de liberal. Cabe aclarar que la visión liberal de la democracia no es unívoca, existen múltiples ideas que involucran en mayor o menor medida instrumentos, y les dan a ellos mayor o menor importancia. Sin embargo, los principios estudiados son los inherentes a ella, como a su forma de gobierno y funcionamiento.

Según lo anterior, se indaga en primera instancia su significado etimológico-semántico, que permite tener una idea 'neutra' del concepto, para luego abordar cuatro ideas fundamentales comunes a los mencionados enfoques, a saber: libertad, igualdad, representación, participación. Posteriormente se advierte la forma en que la democracia consigue legitimidad.

Por último, se esbozan distintas formas teóricas de democracia, clasificadas a partir de la centralidad que le adjudican a la participación política ciudadana. Esta categorización da oportunidad de analizar la concepción de libertad (*qué clase de libertad involucran*), ya sea como ejercicio de los derechos (negativa) o como igual capacidad de gestar un desarrollo autónomo (positiva). Pero principalmente posibilita descifrar el grado de participación política

⁵⁰ Raymond Aron. *Introducción a la filosofía política*. Barcelona: Paidós, 1999. p. 66

que involucran, determinando también en qué medida éstas formas incorporan instrumentos de democracia directa en su instrumentación

2.1 Demos/ Kratos

El análisis de los fundamentos de la democracia ofrece, en primera instancia, la oportunidad de analizar el concepto desde un punto de vista etimológico-semántico. Esta óptica - que puede parecer elemental- permite establecer una idea clara de lo que significa el concepto de manera neutra.

Democracia, según su raíz griega, está definida por dos vocablos: *demos* y *kratos*. Sobre ambos vale decir que son objeto de controversia y de ambigüedad; *demos* es frecuentemente entendido como *pueblo*, pero en su empleo originario no era específicamente eso, sino un idea de mayor complejidad; *kratos* como poder implica una menor dificultad en cuanto a su vínculo con uno concepto empleando en nuestro días, aunque el significado de la palabra hoy -y siempre- ha sido a motivo de muy diversos debates⁵¹.

Desde una perspectiva aristotélica, tomando en cuenta la distinción de tres tipos básicos de gobierno: uno, pocos o muchos, con sus respectivas degradaciones; la democracia era la forma pervertida de *politeia*, siendo así el gobierno de muchos, incluyendo a los pobres. Sin embargo, atendiendo a la democracia que existió en Atenas, el *demos* significaba la comunidad ateniense que se congregaba en la asamblea popular, con lo que se dejaba de lado a los esclavos, mujeres, los no atenienses; en suma, el *demos* eran sólo los ciudadanos reunidos en su asamblea. La ambigüedad se acrecienta al convertir el vocablo griego *demos* al latín *populus* y la influencia que éste ejerció en otra lenguas, convirtiéndose en el italiano *popolo*, en el francés *peuple*, en el inglés *people*, o en el castellano *pueblo*.

De cualquier forma, si aceptamos que *demos* se asemeja a lo que entendemos por pueblo, la ambigüedad no desaparece, pues podemos interpretar pueblo de diversas maneras: como *todo el mundo*, como *muchos*, como la *clase baja*, como una *totalidad orgánica*, como la mayoría, absoluta o limitada.

Siguiendo a Sartori, entender por pueblo a todo el mundo, en su conexión con la

⁵¹ Giovanni Sartori. *Op. cit.*, p. 42

democracia, no es posible, ya que en cualquier democracia han existido grupos –muchos o pocos- excluidos. Si pensamos por pueblo como un gran número ocurre de igual forma, pues habría la necesidad de saber cuánto y qué es un gran número. La observación de la clase baja como pueblo se excluye porque en ninguna democracia que haya existido ha sucedido tal cosa. La interpretación de pueblo como un todo ha sido recurrente en el pensamiento de diversos autores, como Rousseau, pero presenta la dificultad de la determinar cuál es la voluntad de esta totalidad. Pensar en el pueblo como la mayoría, posee la ventaja de que en términos operativos es posible conocer qué es, sin embargo, implica también el obstáculo de saber quiénes son susceptibles de conformar ese conjunto capaz de arrojar una mayoría.

El génesis del término democracia se dio pensando en un *demos* que presentaba muchas menos ambigüedades, pues la población griega era bastante pequeña y su ciudadanía tenía un grado importante de homogeneidad y cohesión. Analizar hoy a la democracia, en comunidades políticas extensas y heterogéneas hace muy complicado determinar qué es pueblo, qué es a lo que nos referimos con él, si una comunidad específica a una totalidad, o a la ciudadanía. De ahí que la idea de democracia evoque cada vez más, una forma 'operativa' de decidir a los gobernantes y menos el gobierno que se da el pueblo en el que el mismo interviene.

Si el aclarar el vocablo griego *demos* involucra cierta dificultad, definir *kratos* es igualmente complicado. A pesar de que no ocurre como con el primero, donde la trayectoria de la idea griega se pierde y confunde con el tiempo, concebir lo que es poder es motivo de una gran número de controversias debido a diferentes posiciones. No obstante, es posible encontrar rasgos en común de los que podamos obtener alguna certidumbre. Así, poder, entendido como concepto político, es la capacidad y fuerza de incidir en la conducta de los otros, detentada por individuos o grupos humanos.

La distinción del lazo que vincula al *demos* con el *kratos*, arroja la concepción de democracia como el poder que se convierte en gobierno y decidido por los miembros de una comunidad política. Desde luego es una visión general y simplista, como lo es también el análisis del significado de una palabra desde una visión etimológica. De cualquier forma, es trascendente al hacer notar que democracia implica, desde su origen, etimológico e histórico, dos perspectivas. por un lado, el combate a la acumulación de poder por parte de un hombre o grupo reducido; como la búsqueda de dar legitimidad a quién detenta el poder político, de hacer que quién lo detenta sea aceptado por quienes incide con esta

'capacidad'. Asimismo, la concepción de poder que contiene la democracia implica necesariamente la existencia de un gobierno, que regule y dictamine la vida en sociedad. Será entonces la operación del gobierno lo que indique, en buena medida, la incidencia del pueblo en éste, por lo tanto, su poder.

2.2 Libertad y democracia.

Analizar la comunión entre los conceptos de libertad y democracia conlleva una gran complejidad. Primero, por la dificultad inherente a asir cada uno de los conceptos, pero especialmente por las diferentes posiciones teóricas para entender democracia.

Las distintas posturas que existen para discernir a la democracia que vivimos hoy difieren en buena medida su visión de libertad como elemento fundamental de la primera. La discusión en torno a la libertad ligada con la democracia ha estado presente en gran parte de la historia del pensamiento político, pues va siempre de la mano con la defensa de los derechos del hombre, aunque se hizo especialmente patente a partir del siglo XVII.

El estudio de la libertad que corresponde a esta investigación es mediante un enfoque político, por la relación que guarda con las instituciones que existen en la actualidad. Para ello, es fundamental tomar en cuenta la clásica distinción entre libertad negativa y libertad positiva, "*libertad como ausencia de impedimento o constrictión*" y "*libertad como autodeterminación o autonomía*"⁶².

La libertad negativa es aquella en la que un sujeto no está obligado a actuar (o dejar de hacerlo) de determinada manera; el sujeto libre estará en capacidad de obrar como su conciencia y voluntad lo dicten, siempre bajo el marco normativo que implican la leyes que existen en cualquier sociedad. Históricamente se ha entendido que todas las libertades civiles se encuentran enmarcadas dentro de la libertad negativa, pues son producto del combate a los impedimentos que han constreñido a lo largo del tiempo al individuo.

La libertad positiva se refiere a la posibilidad del sujeto de determinar su voluntad hacia el objetivo que él decida. Es positiva porque expresa la presencia de algo que la propia voluntad persigue, sin ser alterado o impedido por ninguna fuerza. En referencia a la distinción entre estas dos vertientes de la libertad, Norberto Bobbio asevera que negativa es la libertad

⁶² Norberto Bobbio. *Igualdad y libertad* Barcelona. Paidós, 1993 p.111

de acción y la positiva libertad de querer, pues la primera se refiere a que el actuar no encuentra obstáculos para llevarse a cabo, y la segunda a que el querer es autónomo, independiente de la voluntad de otro.

Las dos formas de libertad, al asociarse con un sujeto que la detente, se relacionan en función del individuo y de la colectividad. La libertad negativa se ha asociado comúnmente al individuo, como lo muestran las libertades civiles, que manifiestan una visión del sujeto individual; es la expresión de la relación del individuo con el Estado.

La voluntad colectiva es la que se vincula a la libertad positiva, siendo dicha colectividad la que posee la capacidad de autodeterminación; la libertad negativa sugiere que la voluntad colectiva es la libertad del Estado. No obstante, que en la teoría política exista esta visión no excluye que las libertades, negativa y positiva, pudiesen asociarse de manera diferente, por ejemplo, la voluntad de emancipación de una nación expresa la visión negativa de la libertad en referencia a la colectividad.

Un referente trascendental en la diferenciación entre libertad negativa y libertad positiva es el pensamiento de Benjamín Constant, quien vio a la primera como la 'libertad de los modernos', pues éstos buscaban el goce privado de determinados bienes, libertades personales de reunión, opinión, propiedad, movimiento, reunión, etc. La 'libertad de los antiguos' era la positiva, la libertad de participar en el poder político. Constant, al hacer esta distinción, deja ver que la libertad de los modernos es eminentemente individualista, ya que se avoca al disfrute privado, en tanto la de los antiguos se vincula con la colectividad, pues implica participar del poder que rige la vida en común de los individuos. Al asociar estas ideas con el Estado moderno, Constant manifiesta la necesidad de otorgar no sólo las libertades civiles, sino las de participar del poder político al conjunto de los individuos que integran la sociedad.

Si bien, el análisis de la libertad en el Estado moderno involucra la posibilidad de tomar en cuenta esta distinción; es pertinente ver a ambas libertades asociadas, pues en la medida en que las libertades civiles o de goce privado existan, la participación en el poder político podrá ocurrir, y viceversa; sin acceso al poder político, las libertades civiles están en riesgo de perderse, por la ausencia de un poder que se vea beneficiado con su participación.

Desde el surgimiento del Estado moderno ha existido una lucha por ampliar ambos tipos de libertad, pues se ha pasado de una libertad de opinión limitada por la religión, a la libertad de prensa, de la libertad de reunión a la aprobación de partidos que representen la voluntad

política de determinados grupos; aunque también se ha pasado de un sufragio restringido a los propietarios al sufragio universal, de la existencia de parlamentos con acceso exclusivo a ciertos grupos privilegiados (aristócratas y burgueses) a aquellos al que cualquier ciudadano puede acceder.

En las democracias actuales caracterizadas por sistemas electorales representativos, por sociedades heterogéneas y por una gran multiplicidad de intereses; la libertad, desde un punto de vista político, adquiere una diversidad de vertientes. La libertad es la capacidad de participar en la formación o en el ejercicio del poder, lo cual asocia a la libertad con el concepto de ciudadanía, pues significa el poder votar y ser votado. Ser libre, también es estar protegido, mediante los derechos personales, contra los que detentan en el poder, en posibles actos de arbitrariedad.

Asimismo, podemos concebir a la libertad como la posibilidad de realizar la vida en sociedad, estar protegidos contra cualquier intento de sometimiento por algún grupo debido a diferencias culturales, por ejemplo. Ligada a la anterior, se encuentra la libertad como la capacidad del individuo de escoger sus ideas, filiación política o religión, sin estar obligado por el Estado nacional.

Los enfoques de libertad expresados evidencian que la libertad, en su vínculo con la democracia, no debe restringirse a la parte meramente electoral, a pesar de la importancia que ésta tiene como elemento fundamental para ser partícipe de la formación y el ejercicio del poder político. La libertad en la vida democrática se extiende a la vida en sociedad cotidiana, no sólo a los momentos coyunturales caracterizados por el sufragio; por lo que el individuo debe estar en oportunidad de gozar dichas libertades plena y continuamente. El poder formar parte de los votantes en una contienda electoral, no garantiza que los derechos no puedan ser violados por el gobierno que emane de ésta, como tampoco asegura la realización del individuo en su vida social. En efecto, la democracia se sustenta en la libertad de elegir a los gobernantes por parte de los individuos; en nuestra época mediante los sistemas electorales, siendo éstos la fuente de la legitimidad de los gobiernos. Lo anterior no significa que la libertad exista exclusivamente para ello.

A partir de una dimensión que enfatiza a la democracia como forma de gobierno y sus repercusiones electorales, la libertad adquiere rasgos diferentes a los que pudiera tener en cualquier otro tipo de régimen. La existencia del proceso democrático exige, de suyo, la

presencia de derechos y libertades⁵³, un grado mínimo de libertad: *“no sólo como idea sino como práctica efectiva, el proceso democrático está rodeado de una penumbra de libertad personal”*⁵⁴. Los derechos políticos que poseen las personas que viven en democracia no se dan aisladamente, sino alrededor de una cultura política que haga énfasis en ellos.

Si bien, la democracia significa una gama amplia de libertad personal, también implica la ampliación de las oportunidades personales de que cada cual se dé las leyes que elija, de vivir bajo la ley que uno se da, en su vida en comunidad.

Partiendo de que la vida en sociedad necesita la existencia de reglas (creadas por uno, varios, muchos o por el conjunto de la colectividad) que la regulen; la trascendencia de la democracia en función de la libertad se sustenta en que otorga la posibilidad –al menos teóricamente- a los miembros de la sociedad participar en la creación de sus leyes. Los teóricos de la democracia manifiestan que ésta permite, más que ningún otro régimen, el autogobierno de los ciudadanos. De esta forma, la democracia es fundamental para la existencia plena de la libertad del individuo, desde el punto de vista de sus defensores, pues es el sistema de gobierno que de mejor manera permite el desarrollo de ella como autogobierno y como autodeterminación.

La importancia del autogobierno, a partir del pensamiento de Robert Dahl, radica en que permite a las personas ser autónomas moralmente, o sea, estar en posibilidad de decidir sus propios principios morales, mediante la reflexión y deliberación. La autonomía moral a su vez, da oportunidad a los seres humanos de desarrollarse como entes individuales y sociales, permitiéndoles proteger y promover sus derechos e intereses. Esta idea sugiere que la democracia al involucrar libertad, se constituye como la defensa de los derechos de los individuos; siendo no resultado de la histórica lucha por estos.

La implicación de la libertad como parte de la democracia actual lleva consigo, según lo que se ha expuesto, una visión individualista, pues es el individuo sobre el que recaen los derechos y las capacidades de ejercer su libertad políticamente. A pesar de que se reconoce la capacidad de reunión de intereses a través de asociaciones políticas (partidos, sindicatos, etc.), la participación que prevé la democracia es individual, por medio del voto, como, en última instancia, la forma de expresión de la voluntad y la decisión sobre el gobierno que quiere darse.

⁵³ Por ejemplo el derecho a la libre expresión, a la organización política, a las elecciones imparciales, etc.

⁵⁴ Robert Dahl. *Op. cit.* p. 110.

Como se expresó al inicio de este apartado, libertad evoca muy diversas ideas. Si entendemos que el sufragio universal es la expresión de la libertad en la democracia, sin duda ésta va de la mano y puede considerarse en plenitud en el sistema democrático. Sin embargo, pensando que la libertad de elección del ciudadano encuentra obstáculos de distinta naturaleza, como la barrera económica que podría imposibilitarlo en su capacidad decisoria, o la limitación que trae consigo el poseer una formación educativa deficiente, o inclusive la restricción inherente al propio sistema democrático contemporáneo de 'ofrecer' al ciudadano la capacidad de decidir sólo de entre los miembros de una élite política; la democracia entonces ha tendido un puente muy estrecho aún con la libertad⁵⁵.

2.3 Igualdad y democracia

Analizar el concepto de igualdad acarrea grandes dificultades conceptuales, por las diversas connotaciones que el principio tiene en sí mismo, pero especialmente por los profundos debates que hay detrás, en la filosofía y la teoría política. El tratamiento que se hará por lo tanto del concepto enfatizará el carácter político de la igualdad, por la conexión que ofrece con el trabajo presentado en estas páginas.

Al discutir la igualdad se tiene como referencia permanente al concepto de libertad. Es posible afirmar que, no obstante que el pensamiento de diversos pensadores podrían ser opuestos, ambos están parcialmente disociados o aunque también imbricados; se acompañan siempre.

Como se explicó, el tratamiento de la libertad se hace por lo menos en dos vertientes, negativa y positiva; tanto la libertad de sí, como la de propiedad de sí se refieren a una cualidad inherente a algo, un individuo, una colectividad, etc. Expresar igualdad, a diferencia, necesariamente implica la relación –o comparación– con algo externo, precisamente alguna cualidad que sea lo que *iguale*. Por lo tanto, la igualdad conlleva la noción de colectividad, son precisamente su partes integrantes las que son iguales o no.

⁵⁵ En la actualidad, el debate en torno a la libertad encuentra no sólo necesarias la idea de libertad como seguridad (libertad negativa) y como propiedad de sí (libertad positiva), la cuales están medianamente aceptadas por las constituciones y los regímenes políticos que de ellas emanan. También promueve la idea de libertad de oportunidad, que significa que el individuo tenga las mismas oportunidades de gozar sus libertades, a través de la satisfacción de sus necesidades primordiales, sosteniendo que la libertad se trata de que los individuos sean máximamente libres y no simplemente libres. Cfr. Philippe Van Parijs. *Libertad real para todos*. Barcelona Paidós, 1996 p. 43.

La noción de igualdad procede, según puntos de vista tan diferentes como Raymon Aron Giovanni Sartori, de la idea cristiana de igualdad ante dios. Ello derivó en una visión laica de la misma idea. La visión clásica de la igualdad desde un punto de vista político es la igualdad frente a ley: *todos los hombres son iguales frente a la ley*. Este principio está presente desde Grecia como *isonomia*; en la Edad Moderna es enunciado por las constituciones francesas (1791, 1793, 1795), en la Constitución norteamericana, para luego ser heredado a las Cartas Magnas de una infinidad de naciones. La igualdad frente a la ley tiene en la mira al poder estatal, que puede ser arbitrario o tiránico, por lo que al quedar establecido se configura una defensa del ciudadano frente al poder

Allende a las fronteras de libertad frente a la ley, está la libertad jurídico-política⁵⁶, que es la igualdad de derechos, o sea, la capacidad de disfrute igual de por parte de los ciudadanos de algunos manifiesta Bobbio- derechos fundamentales, garantizados constitucionalmente. La igualdad jurídica está también especificada en las Leyes Supremas de las naciones contemporáneas

Existen además otras dos nociones de igualdades que han estado presentes en el debate: la igualdad de oportunidades y la igualdad económica. La primera puede ser vista a su vez en dos versiones, como acceso igual a determinados bienes o como comienzo igual en lo referente a la creación de una base para el desarrollo. La igualdad económica se asocia al comunismo, en tanto su existencia significaría la misma riqueza para todos o ningún poder económico para nadie. Desde luego las democracias contemporáneas dejan de lado a la última, porque se dan en Estados capitalistas.

En lo referente a la igualdad de oportunidades, cabe señalar que es una idea que progresivamente toma fuerza en ámbitos académicos⁵⁷ e inclusive existen políticas públicas para mitigar las desigualdades que genera el sistema económico prevaleciente. Ejemplo de ello son los intentos por igualar en alguna medida las oportunidades, a través subsidios por parte del Estado otorgados a los estratos que padecen la mayor pobreza o las *acciones afirmativas (affirmative action)* que pretenden aminorar la desventajas en que se encuentran

⁵⁶ Sumar el calificativo de igualdad *política* a la libertad *jurídica* implica diversas controversias. Si bien existen pensadores como Giovanni Sartori que entienden a la igualdad de esta manera, otros, como Norberto Bobbio, consideran que la igualdad de derechos es exclusivamente jurídica. Para efectos de esta investigación se consideró que es una igualdad jurídico-política por las características que posee la democracia actual, que toma en cuenta únicamente como parte participante del sistema de gobierno, dejando de lado la posibilidad de igualdad de oportunidades o inclusive la económica.

⁵⁷ Diversos autores han hecho propuestas al respecto, siendo el más influyente John Rawls a través de la posición *originaria*, plasmada en su *Teoría de la Justicia*.

diversas minorías étnicas o culturales.

A partir de las formas en que la igualdad puede ocurrir en una sociedad, sostener que la idea que toma en cuenta la democracia actual es la que se expresó como igualdad jurídico política o igualdad de derechos. Para la democracia la igualdad entre sus ciudadanos en una igualdad en la libertad -especialmente negativa- que poseen los miembros de la sociedad, involucrando el reconocimiento de la diferencia en los aspectos ajenos a éste: poder político y económico, oportunidades, culturales, étnicas, etc.

De esta forma, los teóricos (defensores) de la democracia explican la importancia nodal que para ella tiene la noción de igualdad. Específicamente es Robert Dahl, uno de los principales estudiosos contemporáneos de la democracia, quien expresa la existencia de una idea de *Igualdad Intrínseca* en los hombres, pues son iguales todos en tanto hombres⁵⁹. Esta idea de igualdad inherente a la condición humana encuentra en lo político una importancia decisiva, pues quiere decir que todos los hombres son iguales en su capacidad de formar parte de las decisiones colectivas. Por otra parte, existe también una igualdad sustentada en la *Presunción de la Autonomía Personal*, que es la creencia de que ninguna persona es mejor juez que ella misma de sus intereses⁶⁰.

Profundizando en torno a esta idea, en democracia la suma de la *Igualdad Intrínseca* con la *Presunción de la Autonomía Personal* se plasma en el *Principio Categórico de Igualdad*, el cual se basa en que en una sociedad que vive en democracia, existe la creencia del conjunto de sus integrantes, de que todos están igualmente capacitados para participar en igualdad en el proceso de gobierno, por su condición humana en sí misma y por su condición de pertenencia a la colectividad, pues ninguno de ellos está mejor calificado de manera tal, que debiese permitírsele gobernar por este simple hecho⁶⁰.

Continuando con esta óptica, la misma idea de democracia conlleva la noción de igualdad, pues al ser el gobierno del pueblo, queda manifiesto que la totalidad de integrantes del pueblo tienen igual capacidad de participar de la formación del gobierno. El *Principio Categórico de Igualdad* manifiesta lo anterior, dejando ver dos límites: uno mínimo que establece que, por lo menos todos poseen las capacidades para participar de las decisiones colectivas; y otro máximo al sostener que nadie está calificado en tal grado que merezca ser

⁵⁸ La idea de igualdad está influenciada por el cristianismo en su visión de la igualdad de los hombres ante Dios. Esta influencia está presente en todos los debates respecto de este concepto.

⁵⁹ Robert Dahl. *Op. cit.*, p. 105.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 121.

el decisor por ello. Este principio en el sistema democrática aplicado a la ciudadanía, a los ciudadanos en pleno goce de sus derechos

El *Principio Categórico de Igualdad*, basado en la *Igualdad Intrínseca* y en la *Autonomía Personal*, arroja la idea de que en democracia se genera un grado de igualdad suficiente entre los individuos que les permite proteger sus intereses básicos. Desde esta perspectiva, la democracia adquiere un valor moral en sí mismo, por ser un *método* 'bueno' para la consecución de la igualdad entre las personas, al lograr que esta ocurra por en un mínimo idóneo para su funcionamiento.

El análisis de la relación que guarda la igualdad con la democracia deja manifiesto que la democracia la entiende exclusivamente como igualdad de derechos, incluido el derecho a la participación del poder político. Como en el caso de la libertad, la igualdad en la democracia privilegia una visión individualista, en la que su importancia recae en la defensa del individuo frente al poder del otro, en el goce de los derechos; dejando, por lo tanto, de lado una óptica dirigida a la colectividad, que buscaría no sólo la protección de los intereses y de los bienes del individuos, sino también la mejora de estos a través de la acción común de estos tendiente a conseguir tal fin.

A partir de ello, es posible hacer críticas de diversa naturaleza a la democracia en cuanto a la igualdad que consigue, pues puede ser muy escasa para algunos o demasiada para otros. El aspecto crucial es que el sistema democrático hace hincapié siempre en la libertad - especialmente la negativa- sobre la igualdad, pues ésta última gira en torno a la primera: la libertad es precisamente el parámetro, el con respecto a que nos hablaba Bobbio.

2.4 Representación

Las democracias de nuestros días viven una circunstancia particular, producto del desarrollo de las sociedades a lo largo del tiempo: están conformadas por una multiplicidad de grupos, reunidos en torno a diferentes elementos, como la religión o la historia. Los grupos presentan entre sí un alto grado de heterogeneidad como también en su interior; sin embargo, todos ellos buscan la representación de sus intereses. Así, la representación encuentra hoy altamente problematizado su actuar, por la complejización de las sociedades; estando entonces su función constantemente cuestionada, justo por la presunción de que en realidad los intereses no son representados verdaderamente. Según lo anterior, podría suponerse que la

representación está hoy a la zaga de los cambios políticos que viven una sociedad.

La representación, analizada como fenómeno histórico en el apartado sobre el surgimiento del gobierno representativo, es estudiada ahora en función del vínculo que guarda con los sistemas democráticos contemporáneos. Como se explicó, su importancia para la democracia radica en ser la única solución plausible que se ha dado para llevar a la práctica la participación del pueblo del poder político, mediante la cual se pueda construir el ideal de gobierno del pueblo.

Al examinar al concepto de representación en su vertiente política, debe tomarse en cuenta la diversidad de acepciones que puede tener la palabra, ya que puede ser sustituir a alguien, vigilar los intereses de alguien, reflejar los caracteres de alguien; personificar a alguien. La representación -en general- se emplea en dos sentidos: como acción, al obrar mediante determinados postulados referentes a *otro*, o como reproducción, reflejando ciertas características de *otro*.

Dado que el interés en el tratamiento de la representación es su relación con la política, la correspondencia que guarda con ésta, es la necesidad de controlar o participar del poder político por parte de quien no puede hacerlo. La representación política serían entonces "*un particular mecanismo político para la realización de una relación de control (regular) entre gobernados y gobernantes*"⁶¹.

Relacionando los sentidos que pueden tener la representación con su acepción política, se distinguen tres modelos de representación: como delegación, como relación fiduciaria y como espejo o representatividad sociológica. El primer modelo se basa en la idea de que un representante ejecuta las decisiones tomadas por la persona que le otorga esta facultad; la delegación está ajena de autonomía. La representación como relación fiduciaria supone la autonomía del representante en todo, teniendo en todo momento como eje de su actuar el interés del representante. La representación como un reflejo, o social, se avoca a una entidad colectiva, siendo la representación una suerte de copia del organismo al que se refiere.

La representación como relación de delegación y la representación como relación fiduciaria se caracterizan por su carácter jurídico, pues el mandante otorga al mandatario el poder de actuar en su nombre, con menor o mayor autonomía. Sin embargo, la representación sociológica es reflejo de una colectividad, no del otorgamiento de determinados poderes

⁶¹ Norberto Bobbio, *Op. cit.*, p. 1385.

por parte de alguien en pos de determinados objetivos.

Desde otra perspectiva, vinculada directamente con las características del Estado moderno y de los sistemas democráticos, se observa que la representación puede darse de manera fraccionada o como representación nacional, dependiendo del hincapié que se haga en la ciudadanía como un conjunto de individuos, o en la comunidad que ésta conforma; en la soberanía como suma de las individualidades, o como entidad indivisible.

La representación fraccionada supone que la soberanía está en el pueblo, pero que a cada individuo le corresponde una parte, por lo que al otorgarle su poder al representante (a través del voto) está al mismo tiempo obligándolo a responder por esta cesión, defendiendo, en última instancia, sus intereses. Esta concepción de la representación es la implementación de la representación del derecho privado⁶², involucrando la existencia de un *mandato imperativo*, en el que el representante está obligado a seguir las instrucciones que estipularon quienes lo eligieron, por lo cual el *mandato imperativo* significa la representación como relación de delegación.

El concepto de representación como representación nacional⁶³ parte de comprender a la soberanía como un todo, indivisible entre la ciudadanía, plasmado en la Nación. El poder de los ciudadanos materializado en el voto se convierte en el poder de selección de los representantes de la Nación. Los representantes no ejercen el poder que otros les delegan, sino poseen un *mandato representativo*. La representación política desde el entender de Norberto Bobbio, se basa en la ausencia del *mandato imperativo*, donde el representante más que velar por los intereses particulares del representado, observa siempre el bien de la Nación, como integración de la comunidad política.

El encuentro de la representación y la democracia, sumado al sufragio universal, hace que la representación emane de un complejo sistema de elecciones, donde el voto es la última expresión del poder del pueblo, que al emitirlo se da el gobierno que desea. De esta forma, la democracia deja de ser el gobierno del pueblo por el pueblo –como lo era en Grecia– pasando a ser el gobierno que el pueblo determina, a través de elecciones: el pueblo no decide, sino define quien deberá hacerlo.

⁶² En el apartado sobre el Gobierno Representativo se manifestó el significado de la representación en el derecho privado.

⁶³ La representación nacional se gestó en la Asamblea durante la Revolución Francesa, respondiendo a los intereses de la burguesía liberal que buscaba fundamentar el poder en elecciones y la representación, descartando a la aristocracia, pero también para obstaculizar a las masas populares en su conquista del poder mediante el voto. Maurice Duverger. *Op. cit.* p 75

En este contexto, la representación conserva las características expuestas antes, ajena al *mandato imperativo* y a favor del interés nacional. El problema radica ahora en la forma en que la sociedad, esta ciudadanía extensa, elige a sus representantes.

Las elecciones son entonces un elemento central en las democracias actuales, pues definen quiénes detentan el poder político. Los sistemas electorales funcionan mediante la emisión del voto de manera periódica por parte de la ciudadanía, que elige tanto a quienes tienen funciones ejecutivas, como a quienes crean las leyes.

La representación gira especialmente en torno a los puestos en los órganos legislativos. El sufragio ciudadano se hace hacia una persona previamente seleccionada por un partido político, que en caso de que la mayoría lo respalde será declarado representante.

Entendiendo lo anterior, la representación en las democracias modernas encuentra dos limitaciones, por una parte la inherente al sistema representativo-electoral, en la que el poder ciudadano se ve limitado a expresarse casi exclusivamente en los momentos de comicios electorales; por otra parte, la representación está limitada por la existencia de los partidos, que son las instituciones autorizadas para participar en la contienda por el poder político. De esta forma, la representación de los individuos no ocurre de manera *fiduciaria*, ni de manera *delegada*, pues los representantes ni representan a la Nación ni a los ciudadanos que los eligen.

La representación existente de manera institucional, implica que los representados elijan a sus representantes, pero también que estos posibles representantes pertenezcan a un partido político, que al menos teóricamente- representa los intereses de una porción de la sociedad, pero agrupada en torno a intereses económicos, étnicos, culturales, etc. Ello manifiesta que existe una gran influencia de las corporaciones en el sistema representativo democrático, que por una parte entiende a los individuos en calidad de ciudadanos, y por otra autoriza a participar en la contienda a los miembros que defienden intereses particulares.

Esta paradoja de la democracia, ha minado la visión que se tiene del sistema representativo, pues las elecciones definen a individuos que no representan ni a la nación, ni los intereses particulares de quienes los eligen. Define esto un distanciamiento de los ciudadanos de las instituciones políticas, en la medida en que estos consideren que su elección en realidad elige poco. En lo anterior sustenta Bobbio la idea de que la democracia no ha vencido al poder

oligárquico⁶⁴.

Al respecto, puede verse que la representación resuelve únicamente la imposibilidad de la comunicación directa y los detalles técnicos asociados al hecho de tener comunidades políticas de grandes dimensiones. Carlos Santiago Nino critica a la representación al verla, en el mejor de los casos, como una mal necesario.⁶⁵

El análisis de la representación en su conexión con la democracia no debe dejar de lado el estudio de su origen. En el apartado sobre el surgimiento del Gobierno Representativo se estipuló, empleando las ideas de Roberto Gargarella, el profundo carácter elitista con el que surge la representación. Ante ello, es posible manifestar que la representación en los sistemas democrático-electorales contemporáneos no atiende las necesidades de participación y de verdadera influencia del conjunto de la ciudadanía, pues su gestación obedeció la defensa de intereses de las élites. Así, la consideración de la representación como elemento que está a la zaga de las necesidades democráticas pudiese no tener validez, pues su función es precisamente la de proteger tales intereses, no la de ofrecer al pueblo un canal de expresión de su poder.

2.5 Participación

La participación en la democracia es la participación política. Desde Grecia, la participación en el sistema democrático era entendida como la participación política en tanto significaba intervenir del poder político, a través de la Asamblea y, en su caso, de los órganos de gobierno. En la democracia griega, como se analizó previamente, la vida pública eclipsó a la privada, puesto que la condición ciudadana involucraba la participación cotidiana en lo político. De esta forma, tradicionalmente se ha visto en la primera democracia, la griega, el ideal de participación, pues los ciudadanos estaban en permanente contacto con el poder, con la toma de decisiones colectivas y con el gobierno, formando frecuentemente parte de él, participando permanentemente, pues así lo exigía el sistema mismo.

La participación política desde entonces, en democracia, se ha sobrepuesto a la participación

⁶⁴ El análisis de esta idea encuentra gran profundidad en la obra de Joseph Schumpeter, quien manifiesta que la democracia es el sistema selección competitiva de la élites que detentan el poder político.

⁶⁵ Carlos Santiago Nino: *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 184

ciudadana, pues quienes gozan de derechos ciudadanos poseen exclusivamente el derecho a participar de la política. Con el paso del tiempo, a pesar de las condiciones y características diferentes que han poseído las democracias, esta asociación ha seguido: la ciudadanía es quién puede participar en la democracia, por lo que en democracia la participación política es participación ciudadana.

La distinción anterior es fundamental, porque nos permite entender que la participación para la democracia se da a través de la puesta en práctica de los diversos derechos ciudadanos; dejando de lado diferentes formas de participación que pudiesen ocurrir, al margen de la institucionalidad que implican las leyes que fundamentan la existencia de tales derechos. Por ello, la actividad política que se haga al margen del goce de los derechos adquiere significados diferentes, como sublevación, por ejemplo.

El hablar del ejercicio de los derechos como ejercicio de la ciudadanía, en última instancia se habla del derecho al sufragio, ya que es la forma principal mediante la cual en las democracias modernas se manifiesta el poder que posee cada ciudadano, y su capacidad para elegir al gobierno que tomará las decisiones. Sin embargo, no es la única. El ciudadano está en posibilidad, al tiempo que ejerce sus derechos, de actuar de diversas maneras tratando de incidir en el poder político.

Una vez que se apuntaron las características anteriores de la participación, se procede a hacer un análisis con mayor especificidad de la participación política. Para la democracia, la participación política es la actividad de los ciudadanos que pretende incidir en la designación de sus gobernantes o en la creación de las políticas estatales. Por lo tanto, puede ocurrir de manera individual o colectiva, como apoyo o presión.

Un primer análisis de la participación arroja dos dimensiones en que esta puede suceder: directa o indirecta. La primera involucra que los ciudadanos formen parte personalmente de una actividad que pretende incidir en las decisiones. El ejemplo más claro es el sufragio, donde el ciudadano emite un voto para definir quién gobernará y quién lo representará. En la participación indirecta el ciudadano otorga a un representante la facultad para actuar en beneficio de sus intereses⁶⁰.

⁶⁰ Los sistemas democráticos contemporáneos poseen un grado de complejidad muy alto. En algunos la participación a través del voto es directa en un modo e indirecta en otros, ya que es posible elegir al representante en la asamblea legislativa de forma directa, pero a quién detentará la jefatura del gobierno de forma indirecta. Asimismo, se hace patente también lo analizado en el apartado anterior, en cuanto a cuáles deben ser las facultades del representante.

En las democracias contemporáneas, donde los sistemas electorales son el mecanismo de elección del gobierno y de los representantes, la participación política ciudadana, según la actividad que se realiza, presenta cinco modos principales: votar, que es sufragar en las elecciones correspondientes en las que le es posible al ciudadano hacerlo; campaña política, que implica un mayor grado de acción, pues conlleva el involucrarse en una organización dedicada a la persuasión de otros ciudadanos-electores; actividad particular, que se da a través de la incursión ciudadana en una interacción con el gobierno, mediante los funcionarios públicos, para tratar un asunto individual; actividad de protesta, que significa una acción ciudadana de repudio al gobierno en su conjunto o las decisiones que de éste emanen. Los ciudadanos pueden participar de uno o más modos de los mencionados, aunque hacerlo en varias formas es algo que ocurre con poca frecuencia.

Si se piensa en cómo se inserta la participación política en el proceso de gobierno, se distingue la participación institucional, la que se realiza a través de los canales previstos para que el ciudadano incida⁶⁷, y la participación no institucional, que comprende las actividades que se hacen al margen de los canales oficiales.

La participación busca por naturaleza, ejercer poder sobre las decisiones gubernamentales. Éstas, una vez que se participó, pueden tener el carácter de vinculatorias o decisivas, o consultivas o facultativas. Las primeras obligan al gobernante a tomarlas en cuenta; las segundas sólo se toman en cuenta, pero no existe exigencia de su cumplimiento. Las vinculatorias adjudican a los ciudadanos un grado más alto de influencia en el gobierno. No obstante, existe divergencia en cuanto a cuál es el grado mínimo de participación que debe ocurrir para considerar que las decisiones sean vinculatorias, por ejemplo, si prevé consultar a la población sobre determinada política y la participación es muy escasa, se duda si decidir en función de ella tenga la legitimidad necesaria.

Desde una óptica de penetración en la actividad gubernamental y en la conformación del Estado —que son al final los objetivos de la participación de la ciudadanía— la participación política acarrea ideas controvertidas. En el espectro pueden verse dos posiciones encontradas: por un lado se cree que los ciudadanos deben formar parte en la elaboración de las leyes y en el desempeño de los cargos públicos, por otro se postula que la participación debiera limitarse a la elección periódica de funcionarios.

⁶⁷ Como se analizará posteriormente, los sistemas democráticos divergen los canales institucionales de participación. Algunos prevén el voto, el derecho de petición, el derecho a formar parte de asociaciones políticas, etc.; otros suman a estos lo el plebiscito, la revocación de mandato, el referéndum o la iniciativa popular.

La posición de Joseph Zimmerman al respecto, manifiesta que la participación de la ciudadanía no es necesaria siempre, por la diversidad de los programas gubernamentales. Cuando la naturaleza de los programas tiene una envergadura tal, que produzcan controversia, *"los ciudadanos intervendrán automáticamente, aun sin que exista un aparato formal para ello, y su participación puede adoptar la forma de diversas acciones de protesta, entre ellas acciones judiciales para bloquear el programa"*⁶⁶.

Zimmerman, creyente de la vigencia del funcionamiento de las instituciones representativas, manifiesta que los programas de gobierno pueden ser realizados sin necesidad de que la ciudadanía participe directamente, pues existen representantes electos que vigilan que las necesidades públicas se vean reflejadas en dichas acciones de gobierno. No obstante, considera que la participación activa y amplia de la ciudadanía genera un mejor funcionamiento de las diferentes unidades de gobierno.

Este autor establece que la participación ciudadana genera beneficios, pero también con ciertos costos. Explicó a continuación los primeros:

- a) las instituciones y procesos tradicionales no siempre pueden identificar y resolver los problemas de los diversos grupos de ciudadanos, por lo cual la participación de éstos es trascendental para darle sentido a los programas de gobierno que afectan sus vidas.
- b) El conocimiento detallado de los ciudadanos de sus condiciones, necesidades y deseos, hace que ellos estén en posibilidad de aportar ideas al proceso de planificación y ejecución de las políticas públicas.
- c) Al compartir los funcionarios públicos con los ciudadanos la responsabilidad de la toma de decisiones, facilita la labor gubernativa, pues la población reconoce en ella su opinión.
- d) el valor democrático que genera la participación ciudadana hace más sencillo a la ciudadanía el exigir el cumplimiento de responsabilidades a los funcionarios, tanto electos como designados.

Los costos que tiene la participación ciudadana son:

- a) los gastos del gobierno pueden verse incrementado por el costo que conlleva tener a la opinión pública informada, como realizar cuando se realizan consultas.
- b) Las demandas ciudadanas retrasan la ejecución de los planes de gobierno.

⁶⁶ Joseph Zimmerman. Democracia Participativa: el resurgimiento del populismo. México: Limusa, 1999. p. 14

- c) Los ciudadanos podrían no tener la suficiente preparación para entender aspectos específicos de determinadas políticas.
- d) El punto de vista que esgriman los ciudadanos puede ser localista, por lo cual su visión no será integral de los objetivos que se persiguen.
- e) Los ciudadanos que participen activamente pudiesen no ser representativos de toda la ciudadanía.
- f) Si los participantes difieren de manera importante con los funcionarios públicos, pudiera darse un conflicto de valores
- g) En caso de que se llevase a cabo un referéndum, las boletas mediante las que participan los ciudadanos pudiesen estar mal redactadas, ocasionando que la decisión que emane de esta consulta sea errónea.

Las ideas expresadas por Zimmerman gozan de cierta validez, pues analizan los efectos que la participación de la ciudadanía en la labor misma del gobierno podría representar. La crítica que puede hacersele, es que su análisis de la participación de la ciudadanía está en función de la eficacia del gobierno, no de la consecución de la democracia.

Las discrepancias con el sistema democrático contemporáneo, en cuanto a la participación derivan de las críticas a sus demás fundamentos, la crítica a la existencia de una libertad y una igualdad exclusivamente alrededor de los derechos civiles, plasmadas ambas principalmente a través de un sistema representativo que dista de serlo. Entonces, la crítica a la democracia en función de la participación, es una crítica de la libertad, la igualdad y la representación.

De manera particular pareciera que lo que se plantea es la existencia de una pugna entre la participación y la representación: el privilegio de la representación mina la participación. Esta visión es simplista, pues no es capaz de generar una convivencia entre ambas, ya que las soluciones que se ofrecen son una suerte de 'salto' de las instituciones representativas, trasladando la consulta, mediante los llamados instrumentos de democracia directa tratados en el capítulo siguiente a profundidad, directamente hacia los ciudadanos

Los datos que arrojan las elecciones en buena cantidad de los países, evidencian un fenómeno de *apatía* o *desconfianza* en los canales institucionales. Sin embargo, es claro hasta ahora que si la democracia ha existido en los Estados contemporáneos, con su alto nivel de diversidad y complejidad social, es sólo por medio de los sistemas representativos. En este sentido, la crítica a la escasa participación en la democracia es una crítica que se restringe a

uno de los aspectos en que esta puede ocurrir, es decir, a través de la representación como delegación de poder

La centralidad de la participación no debe, sin embargo, ser minada, pues en el plano ideal es lo que da sentido al sistema democrático como el gobierno que se da el pueblo, participando directamente del gobierno, o eligiendo a quienes lo conformen. La representación en sí misma no retribuye legitimidad, necesita de la participación: *“La participación atenúa el abismo que existe entre el gobierno y la sociedad”*⁶⁹

2.6 Legitimidad y democracia

La importancia del análisis de la legitimidad en el estudio de la democracia radica en que ésta es una forma que organiza al poder político; la democracia al ser un método mediante el que se elige a quien gobierna, es un método de adjudicación del poder político. La legitimidad es un concepto que define la condición que guarda dicho poder. Que la democracia pueda ser legítima, no quiere decir que esta característica le sea exclusiva, puede presentarse en sistemas de naturaleza diferente; tampoco el poder para serlo necesita de legitimidad, aunque en democracia la legitimidad del poder es una condición necesaria.

El estudio de la legitimidad tiene como principal referente teórico las ideas de Max Weber, pues a partir de ellas se han sucedido diversos debates sobre el carácter que ésta posee. Partiendo de la idea de que el poder político, en tanto *político*, puede encontrar una justificación, sino de otra manera sería poder coercitivo, Weber establece tres tipos de legitimidad: tradicional, racional y carismática.

La legitimidad tradicional es la que justifica al poder a partir de las creencias y las condiciones históricas en que éste se ha dado; la legitimidad puede provenir de que el gobernante y las instituciones existentes (poseedor del poder) fueron elegidos ya sea porque ocurrió así tradicionalmente o por la creencia en que la divinidad lo dictaminó así. El hecho es que quienes están dominados por ese poder reconocen en la tradición la justificación de ese poder y lo aceptan.

Por su parte, la legitimidad racional es la legitimidad legal, basada en normas, que establecen quién o quiénes serán los poseedores del poder político; así, al ser seguidas dichas normas,

⁶⁹ Carlos Santiago Nino. *Op. cit.* p. 215.

harán del elegido un gobernante legítimo.

El carisma como legitimidad es una vertiente notablemente diferente, pues no reconoce reglas de origen tradicional o racional, se sustenta en las cualidades personales del líder, quien por poseerlas está autorizado a detentar el poder político.

De acuerdo con las ideas de Weber, la legitimidad involucra la justificación del poder político por parte de los 'dominados', como también el consenso entre estos. Para ser legítimo, o sea, estar justificado, el poder necesita de la existencia de un consenso en la aceptación de sobre quienes actúa

La idea consenso en la justificación del poder político es susceptible de ser objetada debido a la forma en que ésta se consiga, como en la forma en que éste puede ser determinado. Sobre la segunda objeción debe expresarse la vaguedad que de suyo entraña el concepto, por la imposibilidad de definir cuántas opiniones o voluntades son necesarias para que exista. No obstante, puede asirse en la noción de la existencia de un acuerdo entre los miembros de una sociedad respecto de sus principios, valores, normas y de ciertos objetivos como comunidad¹⁰.

En cuanto a la segunda objeción, es fundamental manifestar la presencia de un dilema: es el consenso lo que determina la legitimidad del poder político, o es el propio poder político lo que consigue el consenso. Respecto de ello puede decirse que ocurre de las dos formas. Es cierto que el consenso en la justificación del poder que exista entre los gobernados genera legitimidad al gobernante; pero también es cierto que aquellos que poseen dicho poder lo emplean para buscar su legitimidad, sea a través apoyos económicos, o mediante la difusión-imposición de determinados valores.

Partiendo de las ideas de Weber y al margen de lo que ocurre con la legitimidad carismática, existe la idea de la necesidad de que el poder deje de ser una relación basada en la fuerza, para ser una relación sustentada en reglas. La democracia al ser un sistema de gobierno es también un sistema de reglas, basado no en la tradición sino en la razón¹¹, con lo cual la legitimidad que puede conseguir por sí misma es de carácter racional¹². Las reglas, plasmadas

¹⁰ Norberto Bobbio, *Et al. Op. cit.* p. 318.

¹¹ Esta idea puede ser objetada bajo el argumento de que la democracia en realidad tiende a conservar el poder de las élites, que en algunos casos deben su poder a la tradición y en otros a su capital. Sin embargo, se considera plausible la idea en la medida en que el sistema democrático dota de normas a la relación de poder a través de la razón.

¹² En los sistemas democráticos actuales pueden convivir la legitimidad procedente de la reglas, pero también la que pudiera poseer un líder por sus cualidades personales. No obstante, la legitimidad de suyo en la democracia es la sustentada en

en instituciones, regulan la lucha por el poder en la democracia. Dichas reglas –que han sido tratadas a lo largo de este capítulo- determinan que todos los ciudadanos tienen derecho a participar del poder político con libertad e igualdad, pero dada la complejidad que significan el Estado Nación y lo numeroso de la sociedad, este poder tiene que ser representado para poder funcionar, siendo las elecciones la manera en que se designan a los representantes, depositarios del poder político.

Las elecciones son, de manera muy importante, las que determinan la legitimidad en la democracia, pues en tanto los elegidos provengan del triunfo en una contienda electoral, siempre y cuando ésta haya sido justa, serán considerados legítimos. En este orden de ideas, la legitimación política en democracia significa *“la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder”*¹³.

Para que las elecciones produzcan la legitimidad que necesita un sistema democrático, deben realizarse de manera *limpia*, ajenas a actos corruptos que afecten el resultado final; y de manera equitativa, cuidando que los contendientes compitan en circunstancias similares.

La legitimidad en función de la democracia recae por lo tanto en las elecciones. Al modificar los factores de análisis, se encuentran rasgos que hacen de la democracia un sistema que posee una mayor proclividad a conseguir la legitimidad de los gobernantes que otros. La explicación de lo anterior radica en que al ser los gobernados los que eligen a quién habrá de gobernarlos, existe un consenso previo en dos puntos, en la aceptación de las reglas y los resultados que de ellas emanen, como un cierto grado de consenso representado por la mayoría que se manifestó por el ganador.

La noción de la legitimidad democrática expresada en los párrafos anteriores, encuentra su punto débil en su concepción ideal de los elementos que intervienen en la democracia. Si de las elecciones participan los menos, y al votar éstos eligen a determinado gobernante, qué legitimidad tendrá si su mandato emerge de una minoría. Algunos podría manifestar que toda, pues la vida en democracia implica la aceptación de sus reglas, por lo tanto, de sus obligaciones y deberes. Si el ciudadano no participó de los comicios incumplió su obligación ciudadana, lo cual lo obliga a atenerse a las consecuencias de su falta, y a respetar los resultados de la elección de otros. A pesar de ello, de esta situación pueden inferirse varias

reglas que determinan al gobernante, poseedor del poder político

¹³ Jose Antonio Crespo. *Elecciones y democracia* México: IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), 2001. p. 19

situaciones, la apatía política, la desconfianza en las instituciones, o la oposición a las reglas del sistema. No es menester en este apartado determinar qué es en realidad lo que ocurre, pero sí es trascendente hacer mención de ello.

El colocar la legitimidad democrática en las elecciones hace muy frágil su existencia, pues se le adjudica la responsabilidad a un sistema que está en gran posibilidad de ser corrompido o mal diseñado. Por ello, debería entenderse de una manera más amplia la base de la legitimidad, por ejemplo, en el análisis cotidiano de la acción gubernamental y legislativa. Si bien existen ya instrumentos que permiten al ciudadano hacer una evaluación, y en su caso respaldar o modificar su decisión -como la revocación de mandato o la reelección-, no en todas las democracias contemporáneas se prevén dichos instrumentos.

Como se explicó, la legitimidad significa la justificación, a través del consenso, del poder político, encamado en el gobierno elegido mediante reglas racionalmente creadas por parte de los gobernados. Si la existencia de la democracia obedece a la necesidad de que la sociedad, plasmada en la ciudadanía, pueda darse un gobierno; es imprescindible que el obrar de éste sea cabalmente analizado, vigilando que sea conforme a la voluntad que emana de dicha colectividad. La responsabilidad de dicho análisis tiene ya un poseedor, encamado en los órganos legislativos como depositarios de la representación popular; la duda está en determinar si eso es suficiente para que la elección hecha por la ciudadanía continúe siendo legítima.

2.7 Modelos teóricos de democracia

El tratamiento que se ha dado a la democracia a lo largo de este capítulo ha sido concibiéndola de manera unívoca, a partir de la idea de que existen fundamentos comunes entre sus diversas formas. Corresponde ahora analizar las diversas manifestaciones teóricas a partir del grado de participación que prevén, con miras en que en su implementación, pueden involucrar elementos de democracia directa. Como se expresó, ello nos da ocasión además, de conocer el nivel de profundización de la libertad; es decir, si se le presta atención especialmente al ejercicio de los derechos políticos, concretamente del voto, o si se entiende a la libertad también la capacidad de crear un autodesarrollo.

El análisis de los modelos teóricos de democracia que se realiza aquí podría confundirse con la clásica distinción entre democracia representativa y democracia participativa. Este estudio

se aleja de esta visión en primer lugar porque reconoce que todas las democracias existentes a escala nacional son necesariamente representativas. En segundo lugar, y debido a lo anterior, la investigación se inscribe en los confines de la misma representación. No obstante, permite delimitar los problemas que se detectan a nivel teórico en la representación, y las soluciones que se le dan a éstos.

Por último, es imprescindible especificar que la participación ciudadana es entendida por el criterio empleado, no como el nivel de afluencia de los ciudadanos en calidad de electores a las urnas, pues no se pretende limitarla a la participación electoral, por lo tanto a hacer un análisis de la abstención. La participación ciudadana se entiende como los niveles y modos de actividad que puede tener la acción del ciudadano para incidir en el gobierno o en las decisiones de éste, a través de los diferentes canales existentes.

2.7.1 Nivel de participación limitada

Los modelos que presentan como rasgo común bajos niveles de participación política, son los que limitan la participación ciudadana a la participación electoral. Estos tipos otorgan una alta importancia a la representación, pues la ciudadanía deposita su poder político en los ganadores de la contienda, que se convierten en miembros de los órganos legislativos o en funcionarios que tienen a su cargo la función gubernativa.

Los enfoques teóricos de la democracia que postulan un nivel de participación limitado, son más que proposiciones ideales, explicaciones coherentes del funcionamiento de las democracias existentes, lo que es también un reconocimiento de las características que ellas tienen. Así, considerarlas como modelos de participación limitada es plausible en la medida en su justificación se sustenta en la eficacia del sistema. *si funcionan así, para qué alterarlas.*

Los modelos de democracia que presentan un nivel de participación limitado, son principalmente cuatro: el elitista, el pluralista, teoría económica de la democracia y la teoría de la democracia electoral

a. Elitismo

La visión elitista de la democracia parte de la idea de la inexistencia del bien común, debido a que éste supondría un acuerdo racional entre las personas, por lo que el proceso político debería tomar como dadas las preferencias de la gente, ya que éstas se encuentran motivadas por los intereses individuales; entonces, el sistema político no debería intentar transformarlas a favor de la existencia de un bien común. Joseph Schumpeter, el principal exponente del

elitismo democrático, propone concebir a la democracia como *"aquél sistema institucional para llegar a las decisiones políticas en que los ciudadanos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto"*¹⁴.

El elitismo coloca en el centro del sistema democrático a la eficacia, pues mediante la competencia exclusiva por el voto a cargo de la élites, los ciudadanos le otorgarán a los ganadores la capacidad de tomar todas las decisiones colectivas que hagan falta para que la labor de gobierno se haga de la mejor forma posible. De esta forma, el elitismo hace patente que la democracia no termina con el poder oligárquico, únicamente hace que los diferentes grupos con mayor poder compitan por el voto ciudadano y así por la posibilidad de gobernar.

b. Pluralismo

La concepción pluralista de la democracia es menos radical que la anterior, en lo respectivo a la restricción de la democracia como sistema de competencia de las élites. El pluralismo manifiesta la existencia de proceso de cambio, a lo largo de la historia, de las formas de gobierno, que para la democracia presentan dos momentos fundamentales: primero, surge como la posibilidad de un gobierno de muchos -como en Grecia-; después, esta posibilidad deja de ser exclusiva de comunidades reducidas, por la aparición del Estado Nación. Así, la visión pluralista destaca ocho consecuencias de esta segunda transformación:

1. representación como solución a los problemas de extensión territorial y masificación;
2. extensión ilimitada del sistema democrático, ya que la representación soluciona el problema de la masificación y de la extensión territorial, haciendo que éste no tenga límite;
3. limitación de la participación, pues la masificación y la extensión imposibilitan que el ciudadano influya cotidianamente en el gobierno;
4. Diversidad, es inherente a la extensión territorial y a la masificación, impidiendo que la sociedad sea heterogénea;
5. conflicto, la heterogeneidad social hace que existen múltiples intereses en permanente disputa;
6. poliarquía, desarrollo de instituciones políticas que diferencian a la democracia de los otros sistemas políticos;

¹⁴ Joseph Schumpeter. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona. Orbis, 1988.

7. pluralismo social y político, los regímenes poliárquicos provocan la aparición de grupos y organizaciones sociales relativamente autónomos respecto de sí y del gobierno;
8. expansión de los derechos individuales, cada vez más personas gozan de los derechos y también cada vez son más los derechos considerados.

El pluralismo manifiesta que el trayecto de cambio democrático no ha culminado, por lo que la forma adecuada para denominar a las democracias *poliarquías*⁷⁵, en las que existe una competencia plural y reglamentada a través de instituciones por el poder. La poliarquía se caracteriza porque: *"la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto"*⁷⁶.

La poliarquía, entendida como el estadio de la democracia en nuestros días, implica la presencia de las siguientes instituciones: 1) Funcionarios electos, 2) elecciones libres, 3) sufragio inclusivo, 4) derecho a ocupar cargos públicos, 5) libertad de expresión, 6) variedad de fuentes de información y, 7) autonomía asociativa. .

A partir de los conceptos expresados, se deduce que el pluralismo realiza una justificación de los sistemas democráticos actuales al mostrar los beneficios que brinda a la sociedad. Para ello, reconoce que la participación del ciudadano está oportunamente canalizada a través de las elecciones, ya que le permite definir a los depositarios del poder político. Además, concibe a la libertad como el disfrute de los derechos civiles, dejando de lado la oportunidad que podría ofrecer la democracia a las personas para ejercer su libertad como desarrollo autónomo en igualdad de condiciones.

c. Teoría económica

La teoría económica parte de que la creencia de que los hechos colectivos son producto de acciones individuales, motivadas siempre por la búsqueda de conseguir objetivos personales. La participación en política siempre se da en función de las expectativas de maximizar las preferencias del individuo. Dichas preferencias, son jerarquizadas racionalmente por la persona.

Dado que los intereses del individuo están en permanente conflicto, las instituciones democráticas deben establecer reglas de decisión que permitan agregar dichos intereses a

⁷⁵ Dahl contundentemente expresa esto: *"la poliarquía es uno de los más extraordinarios inventos humanos, aunque es incuestionable que no llega a cumplir con un proceso democrático"* Robert Dahl. *Ibidem*, p. 969

⁷⁶ Robert Dahl. *Op. cit.* p. 966

favor de una *elección pública*.

Anthony Downs en su *Teoría económica de la democracia* explica que son las motivaciones egoístas las que determinan la conducta de los gobernantes, los políticos, los partidos y los ciudadanos, buscando un beneficio personal, nunca un bien común.

Downs concibió a la democracia como un sistema en el que todos los que sean considerados como ciudadanos tienen derecho a un voto en cada elección, integrado por al menos dos partidos que compiten en elecciones periódicas por el control del gobierno; resultando ganador el que obtenga más votos. Los partidos perdedores, sabiendo que podrían ser ganadores en otro momento, reconocen el triunfo de su opositor. El gobierno será entonces, "*el agente de la división del trabajo, que tiene poder de coerción sobre todos los demás agentes de la sociedad; constituye la residencia en última instancia del poder en un área determinada*"⁷⁷.

Sustentado en las ideas anteriores, Anthony Downs manifiesta que la intención de todos los partidos y todos los políticos es la conquista del poder, por lo que sus propuestas están dirigidas exclusivamente a conquistar el voto de los electores; mientras que la de los gobernantes es conservar el mismo, para lo cual deben crear reglas que concilien los intereses egoístas de las personas.

El sistema democrático electoral existe por la escasa información que poseen los ciudadanos, obligándolos a designar representantes que ostenten la información de la que ellos carecen. Esto hace que por necesidad toda democracia sea un sistema representativo.

El análisis económico de la democracia entiende las relaciones de poder como relaciones económicas en un mercado, en el que los participantes otorgan su voto presumiendo que sus intereses personales, de resultar ganadora la opción elegida, se verán favorecidos. La existencia de tal mercado implica la presencia de un elemento de cambio, que es el voto. Por ello, sólo un sistema electoral, en el que existe un elemento específico a negociar, permite que las relaciones de poder se den de esta manera.

d. Teoría de la democracia electoral

La teoría de la democracia electoral se sustenta en la idea que de la democracia es la opinión pública plasmada en elecciones: "*Si existe un área en el que la teoría de la democracia*

⁷⁷ Cfr. Anthony Downs "teoría económica de la acción política en una democracia" en *Diez textos básicos de ciencia política* Barcelona: Ariel, 1992

*dispone de datos fiables y abundantes, ese es el de la opinión pública y del comportamiento del voto*⁷⁸

La opinión pública es considerada por esta teoría como la que se interrelaciona a partir de las *corrientes de información* referentes a los asuntos públicos, tomando en cuenta las diferentes posibilidades de opinión de la multiplicidad de públicos. A partir del reconocimiento de la centralidad de la información para el proceso democrático, esta teoría sostiene que existe en las sociedades actuales un problema en la información que necesita el ciudadano para poder emitir una opinión, principalmente debido a que hay un exceso de ella, lo que dificulta aprehender la que puede ser verdaderamente importante. Además, la amplia información disponible presenta diversos grados de proclividad, es decir, se encuentra sesgada.

La presunta solución que se da a esta problemática es bajo la expectativa de elevar los niveles educativos de la población; sin embargo, Sartori manifiesta que ello puede no ser así, ya que no existen muestra fehaciente que lo demuestren, en cambio, sí las hay para pensar que ello no ocurre así, ya que el informarse requiere de un costo de recursos individuales escasos (tiempo y dinero principalmente), que el individuo no necesariamente está dispuesto a 'gastar'.

En lo relativo al voto, Sartori manifiesta la existencia de diversos estudios que analizan el comportamiento electoral de manera confiable. De ellos se desprende la idea de que el ciudadano vota según dos posibles lógicas: en función del problema, sufragando por la opción que se aproxima más a su postura respecto de la solución del mismo; o a través de la identificación con un partido, que implica el autopoicionamiento en el espectro izquierda-centro-derecha o progresista-reaccionario.

En suma, la teoría de la democracia electoral como opinión pública basada en elecciones se sustenta en tres argumentos: a) la democracia postula una opinión pública autónoma; b) ésta apoya, mediante elecciones, a los gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo; c) éstos son sensibles a las opiniones del público. Concretamente, esta idea sostiene que el pueblo ejerce su poder a través de las elecciones, es decir, el pueblo se transforma en electorado

Si de hecho las elecciones deciden quién deberá decidir, la carga de la racionalidad no recae en la teoría de la democracia electoral- en los electores, sino en sus

⁷⁸ Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 139

representantes y, por lo tanto, en la teoría de la democracia representativa. La primera cuestión es que mientras esperamos una opinión pública racional (que se manifieste en una votación racional), que no parece definible ni tampoco parece que exista, perdemos de vista el requisito crucial de una opinión pública autónoma que se exprese libremente⁷⁹.

2.7.2 Nivel de participación intermedia

Los modelos de democracia se distinguen por el hincapié que hacen en aspectos específicos. El caso de modelos que presuponen un nivel de participación intermedio, involucrando una mayor frecuencia en la participación que la que pudiera ocurrir en los tipos que las poseen de manera limitada, pero sin implicar una actividad cotidiana.

Estos modelos buscan conciliar el hecho ineludible que significa la institución de la representación, con la necesidad de un mayor grado de ingerencia del ciudadano en las decisiones de gobierno o en la formación de leyes. La solución que ofrecen es ampliar el espectro de posibilidades de sufragio de los ciudadanos, a través de su participación en consultas sobre políticas de gobierno particulares o sobre la creación de alguna legislación. De esta forma, los modelos con niveles de participación intermedios se pueden comprender en torno a la idea de democracia directa⁸⁰.

La democracia directa -o semidirecta- es en la que la ciudadanía puede con cierta regularidad decidir el rumbo de determinados asuntos públicos mediante el empleo del instrumento del referéndum⁸¹. Su importancia radica en que es directa y al tiempo representativa; directa por no precisar intermediarios y representativa porque no suprime las instituciones de la representación.

La democracia directa busca corregir los problemas derivados de la creencia ciudadana en que la representación no cumple cabalmente su función, a través del incremento de las ocasiones en que los individuos ejercen su derecho de voto. Sin embargo, opera con la lógica individualista de la representación: el voto es individual. Por ello, se presta a las mismas

⁷⁹ *Ibidem* p. 149

⁸⁰ Llamó a estas formas de democracia con participación intermedia 'democracia directa' en sintonía con el objetivo de este trabajo de hacer un análisis sobre el plebiscito, sin embargo, diferentes autores se refieren a ella como 'democracia de referéndum o democracia semidirecta. Cf. Sartori. *Op. cit.*

⁸¹ La distinción entre referéndum y plebiscito se hará en el próximo capítulo, pero es importante manifestar que para fines prácticos se designa democracia de referéndum, pero esta implicaría tanto éste instrumento como el plebiscito

posibilidades de corrupción, como es la manipulación de la opinión a través del manejo de información sesgada. Asimismo, no involucra procesos de discusión entre los electores, tendientes a generar una opinión mejor informada.

La democracia directa genera un mecanismo de suma cero (*the winner takes it all*), anulando la posibilidad de posiciones intermedias, debido a que ofrece una disyuntiva: de aprobación u oposición. Por lo tanto, tampoco implica el recoger las opiniones ciudadanas. En suma, el incremento en la participación es únicamente en un sentido de frecuencia, no de profundidad.

A pesar de ello, la implementación de concepciones que promueven el uso de instrumentos de esta naturaleza es vista de manera optimista porque aparentemente estrecha el *abismo* entre ciudadanía y gobierno.

Este enfoque de mayor participación política ciudadana radicado en la frecuencia de la emisión del voto puede ser visto como la anulación del poder de los órganos depositarios de la representación, las asambleas legislativas, pues se sobrepone con las funciones que éstas tienen.

2.7.3 Nivel de participación amplio

Los enfoques teóricos que postulan un mayor nivel de representación al existente en las democracias representativas se dan en dos sentidos: promoviendo la participación como discusión pública o impulsando la idea de gobiernos con poblaciones pequeñas localizados en espacios físicos reducidos.

Los segundos, sostienen que la democracia sí puede conseguir el bien común, siempre y cuando se dé en ámbitos locales, donde la gente puede participar como parte del gobierno, ejerciendo el ciudadano su poder político de manera directa. Ello significa un regreso al ideal griego de democracia, en la que la ciudadanía no sólo emitía un voto, sino detentaba cargos públicos.

Esta visión encuentra significación exclusivamente en poblaciones pequeñas, poco extensas; pero al trasladar al ámbito de las poblaciones urbanas pierde sentido. Si bien puede existir la gestión de recursos públicos por parte de los ciudadanos del ámbito inmediato, es imposible que ocurra lo mismo en torno a todo el ejercicio del gobierno, puesto que implica regular la vida social a través de leyes, dotar de servicios a la población, disminuir los conflictos entre particulares, asegurar el pleno goce los derechos ciudadanos, etc.

De esta forma, en el marco del Estado moderno, enfoques como éste son muy poco factibles en tanto signifiquen instaurarse como todo un sistema de gobierno.

El otro tipo de enfoque que involucra una participación política ciudadana más intensa, es el que tiene como piedra angular la discusión entre los ciudadanos. Esta posición no es una sola, son una gran diversidad de análisis y propuesta realizadas por un buen número de teóricos políticos. Para efectos de esta investigación, sin embargo, se le estudiará de manera integral, a partir de sus puntos comunes.

La vigencia de la idea de democracia deliberativa se debe en gran medida Habermas; sin embargo, desde el punto de vista de quienes la postulan, es tan antigua como la democracia misma, surgiendo en Grecia en el siglo V a.C.

La democracia deliberativa es un sistema de toma de decisiones colectivas a partir de la discusión entre ciudadanos libres e iguales, aunque no es la única. La toma de decisiones colectiva entre un grupo de individuos iguales y racionales no exige que ésta sea mediante la deliberación, puede hacer de tres formas: discutiendo, negociando o votando⁸². Los grupos pueden llegar a sus decisiones empujando una, dos o las tres formas; sin embargo, sólo la discusión y la negociación son formas de comunicación. Por otra parte, en un proceso de toma colectiva de decisiones, las preferencias ciudadanas están sujetas a tres operaciones: agregación, transformación y tergiversación. *“La agregación de preferencias... es sinónimo de votación... La transformación de las preferencias a través de la deliberación racional es el objetivo manifiesto de la discusión. La tergiversación de las preferencias puede ser inducida por cada uno de los tres procedimientos de toma de decisiones”*⁸³.

Jon Elster, en *La democracia deliberativa*, menciona otra tricotomía: razón, interés y pasión; la primera es imparcial, desinteresada y desapasionada; la discusión se halla intrínsecamente con la razón. Por lo tanto el poder político del ciudadano debe orientarse al ejercicio de su razón a través del diálogo, del debate entre iguales.

El debate tiene un lugar central para la democracia deliberativa, pues avanza con la discusión y porque se justifica mediante la argumentación. La votación frente a la negociación o a discusión es una idea de regresión infinita, que puede frenarse únicamente si la votación ocurre previa discusión, por ello ésta es previa a todos los métodos de toma de decisiones.

82 Para la sociedad moderna aplica esta lista, aunque en otros tiempos fueran utilizados duelos, torneos, etc. Cfr. Jon Elster (comp.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001. p. 17.

83 *Ibidem*, p. 18

colectivas, si se atiende a la lógica.

Los teóricos de la democracia deliberativa dejan –aunque no todos- de lado los aspectos instrumentales en sus propuestas, quedando este enfoque sin un horizonte claro de posibilidades concretas de aplicación. No obstante, es imposible soslayar la trascendencia de sus aportaciones a nivel teórico, especialmente sus críticas a la democracia electoral, porque tienen un alto grado de validez.

Es verdad que los sistemas actuales tienden a anular la discusión, pues están centrados en la parte instrumental de la democracia, como el diseño de las reglas que regulen el acceso a los órganos legislativos, o la forma en qué puede convencerse al público a través de los medios de comunicación. Por ello es fundamental la recuperación del pensamiento *deliberativo*, justo porque puede ofrecer argumentos para modificar la tendencia al incremento en la desconfianza en la política.

3. PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN: LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE ELECCIONES

La democracia directa implica una política de suma cero⁸⁴

Giovanni Sartori

El estudio de la democracia realizado hasta ahora, ha desarrollado dos cuestiones principales: cómo surge la democracia y cuál su contenido, es decir, ha establecido qué es la democracia, y qué relación guarda con la participación y la representación ciudadanas. Más allá de la definición de democracia, está la problemática que envuelve su funcionamiento y que la ha hecho cuestionar la vigencia del sistema que involucra, lo que involucra entonces discutir las instituciones que conforman a éste. En respuesta a ello, se han establecido diferentes frentes de análisis que han sugerido caminos a seguir para solventar dichas deficiencias. La mayor parte de ellas versan en torno a la representación y participación, concretamente a los cambios que puedan hacer que la democracia cumpla sus objetivos.

Este capítulo se dirige, primero, a analizar los mecanismos a través de los que se transmite el poder político en las democracias modernas, mediante el ejercicio del voto; o sea, se establece cómo funcionan la participación y la representación en ellas. En segundo lugar, se estudian las propuestas que se han hecho para solucionar los problemas de la representación como método de ingerencia en el poder político, materializado en el gobierno. Así, se centra en el análisis de los instrumentos de democracia directa que pretenden resolver el problema de la representación y la participación ciudadana. Por último, hace una caracterización del plebiscito en función de la idea de democracia directa, para poder determinar con claridad cuál es papel que juega en el sistema democrático.

3.1 La instrumentación de la democracia: sistema electoral y sistema de partidos

Una forma aclaradora de analizar a la democracia, es entender el sistema que crea para

84 Giovanni Sartori. *Op. cit.* p. 350

canalizar la participación política a través de la representación mediante las elecciones. El sistema electoral es el punto medular para que el gobierno sea del pueblo, lo cual es, por antonomasia, la razón de ser de la democracia.

El sistema electoral se configura como un elemento que permite juzgar el vínculo mencionado, en tanto su objetivo, es dar respuesta a la necesidad existente en la democracia electoral de traducir en representación política el principio de la soberanía popular y la voluntad ciudadana expresada en el voto. Es indudable que no existe una sola manera de transformar votos en puestos legislativos o ejecutivos. Más bien, existen una multiplicidad de formas que incorporan muy diversas variables, determinados por las condiciones históricas de cada Nación y los objetivos que se pretendan en su creación.

El sistema electoral puede entenderse como el modo en que se transforma la voluntad ciudadana, expresada en votos, en órganos de gobierno o de representación política. Es una estructura intermedia, en tanto de la sociedad "*recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos*".⁸⁵ No obstante, debe tenerse en cuenta que dado que implican una transmisión del poder, sus características determinan la forma en que esto ocurre.⁸⁶

A partir de que la democracia adquiere su carácter de representatividad, por la conjugación del gobierno representativo y de la generalización del sufragio, que significó la intervención en la selección de sus gobernantes por parte de los gobernados; se gesta el sistema democrático representativo electoral, del que son partícipes una gran diversidad de actores políticos: votantes, candidatos, partidos políticos, medios de comunicación, autoridades electorales; como también lo son los procesos de conformación del padrón electoral, las campañas de difusión, etc.

Los sistemas electorales modernos, al establecer las reglas para la interacción de los diferentes actores, prevén que la participación de la política se dé a través de instituciones, la cuales contienden por los puestos de elección popular. En la democracia, la participación política activa, es decir, la que busca ocupar puestos de poder político, se da mediante organizaciones de representación de intereses que son los partidos políticos. El resultado de la lucha institucional por el poder político de estos se debe a las características que posean

85 Leonardo Valdés. *Sistemas electorales y de partidos México*. IIE. (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no 7), 2001. p. 9

86 Giovanni Sartori manifiesta que los sistemas electorales son el instrumento más manipulable. "los sistemas electorales marcan una gran diferencia, la ingeniería electoral puede influenciar al votante y alterar su comportamiento". Giovanni Sartori. "Political Development and Political Engineering" en Albert Hirschman y John D. Montgomery (comps). *Public policy. An annual. XVI*. Cambridge. Harvard University Press, 1968. p. 973

los sistemas electorales.

El estudio de los sistemas electorales en un principio considero dos tipos principales, mayoritarios y de representación proporcional; sin embargo, debido a la manera en que estos han ido modificándose, se incorporó la variante 'mixta', que resulta del combinar la mayoría y la proporcionalidad en un mismo sistema. De esta manera, son tres grandes clases de sistemas electorales: mayoritarios, proporcionales y mixtos⁸⁷, cada una de ellas a su vez, presenta variaciones según la Nación de la que se trate.

Existen dos versiones de los sistemas de mayoría: simple y absoluta. Los primeros son los más viejos y sencillos, utilizados sobretodo en países de habla inglesa; en éstos, cada elector tiene un voto y el candidato que consigue el mayor número de votos gana, a pesar de no tener mayoría absoluta. Los segundos determinan un ganador cuando uno de los candidatos consigue el 50% + 1 de la votación, por lo cual frecuentemente son asociados con más de una vuelta electoral.

Los sistemas mayoritarios son criticados principalmente a partir de los efectos de sobre y subrepresentación que producen cuando se utilizan para elegir órganos legislativos, ya que un partido puede adquirir todos los cargos en disputa con sólo conseguir la mayoría, quedando sobrerrepresentado, y los perdedores que recibieron una votación minoritaria no ven reflejado el sentir ciudadano en la consecución de puestos en los parlamentos. La ventaja principal de los sistemas mayoritarios está en la elección de órganos personales, pues dota al ganador de un claro mandato de un cuerpo ciudadano.

La representación proporcional se presenta en sistemas que pretenden convertir, con un mayor o menor grado de proporcionalidad, votos en puestos legislativos, de tal suerte que el porcentaje de votos que obtenga un partido se parezca lo más posible al porcentaje de puestos legislativos que posea en una asamblea. Estos sistemas, que surgieron después que los de mayoría, buscan evadir el efecto que producen estos últimos de sobre y subrepresentación.

El nivel de complejidad de los sistemas de representación proporcional es mayor que en los de mayoría, dado que incorporan tres elementos institucionales que repercuten directamente

⁸⁷ Existen posturas que los dividen hasta en cinco: mayoría relativa, mayoría absoluta, proporcionales, semiproportionales y mixtos. Para efectos de esta investigación se consideraron sólo tres, pues los de mayoría parten de la misma idea, sólo modificando el umbral que determina al ganador, los semiproportionales son una variante de los proporcionales, empleados en muy contados casos.

en el resultado final: las listas de candidatos, las circunscripciones plurinominales y los umbrales de representación. Las listas de candidatos se refieren a una elección partidaria de determinados candidatos que lograrán triunfar según la votación que el partido consiga. Las circunscripciones plurinominales, una o varias, deben su importancia a que el reparto de escaños puede darse en una o varias divisiones territoriales, siendo central la magnitud de éstas, pues intervienen en la posibilidad de que los partidos ingresen al reparto de escaños.

La representación proporcional encuentra en la búsqueda de equidad el principal argumento de defensa; su desventaja radica en que, a pesar de la relativa equidad conseguida, no generan un claro mandato de hacia dónde deben ir los órganos legislativos y ejecutivos emanados de la elección, pues son el resultado de una especie de encuesta de opinión. También se objeta a la representación proporcional, a través de las listas de candidatos, ya que son elegidas por los dirigentes de los partidos, restando al ciudadano la posibilidad de elegir a su representante.

Los sistemas electorales mixtos combinan, en la integración de una asamblea legislativa, elementos mayoritarios y proporcionales. El resultado de esta mezcla depende de la combinación de escaños mayoritarios y proporcionales y de si el componente proporcional se distribuye con independencia de lo que ocurre en la elección mayoritaria, o intenta corregir las distorsiones que dicha elección produjo a favor de los partidos grandes contra los pequeños.

El referente fundamental que poseen los sistemas electorales son los sistemas de partidos, debido a que la participación electoral se da siempre a través de partidos políticos, salvo contadas excepciones. En este sentido, el estudio de los partidos políticos es relativamente nuevo, pues surgen de manera incipiente hacia la segunda mitad del siglo XIX, consolidándose hasta ya entrado el siglo XX, cuando se privilegiaron como instrumentos de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes, y como conformación de la representación política de la ciudadanía.

Según diversas posturas teóricas, un partido político, para ser considerado como tal, debe perseguir el beneficio de la sociedad en la que está inserto, no sólo de su élite o de sus miembros⁸⁸, distinguiéndose entonces de lo que es una facción política y quedando

88 Al respecto, Robert Michels, en su obra *Partidos Políticos* sobre la sociología de los mismos, les hace una crítica por la imposibilidad de disociar a la organización, en tanto es un medio para la consecución de un fin, de los intereses de la élite dominante.

obligado así a elaborar y promover un proyecto político que incluya las aspiraciones de sus miembros.

En lo referente a los partidos políticos, es de gran trascendencia, su función de vínculo comunicativo entre los gobernados y los gobernantes, pues pueden articular las opiniones sociales, que se encuentran sin ninguna cohesión y orden. En la actualidad, época en la que las democracias son representativas y electorales, los partidos políticos parecieran estar obligados a reconocerse dentro de la contienda político-electoral como actores que luchan por el poder; es decir, como actores en sociedades donde la lucha por el poder está institucionalizada electoralmente.

A partir de lo anterior, los sistemas de partidos, siguiendo la certera definición que hace Leonardo Valdés, son:

*"una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno"*⁸⁹.

Un sistema de partidos debe, en consecuencia, funcionar como el modo en que se confronten las opciones de lucha poder, donde se luche por la obtención de puestos de representación y donde se dé el ejercicio de las facultades legislativas.

En torno a su clasificación, se han realizado diversos esfuerzos por hacer una caracterización de los sistemas de partidos, siendo la más aceptada la de Giovanni Sartori, en función de las características que poseen en la actualidad en los diversos regímenes existentes.⁹⁰ El politólogo italiano clasifica a los sistemas de partido en dos tipos principales: competitivos y no competitivos. Los primeros están integrados a su vez por: sistemas atomizados, donde existen tantas opciones partidarias que ninguna puede realmente consolidar una fuerza, además en dichos sistema los partidos son poco proclives a las coaliciones; sistemas de pluralismo extremo, integrados por entre 6 y 8 partidos, gobernados por el partido que está en el centro, pues las oposiciones entre los partidos en los extremos ideológicos son irreconciliables, por lo cual sus impulsos centrifugos son más fuertes que los centripetos; sistemas de pluralismo moderado, conformados por entre 3 y 5 partidos, los cuales sí pueden

⁸⁹ Leonardo Valdés, *Op. cit.* p. 21

⁹⁰ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, 1987. p. 160

conciliar sus divergencias, teniendo entonces mayores impulsos centrípetos que centrífugos; bipartidistas, como su nombre lo indica tienen la presencia de dos fuerzas políticas que realmente se puedan consolidar como gobierno; sistemas de partido predominante, en los cuales un partido es el único que puede constituirse como gobierno, pero otros partidos tienen posibilidad de restringir de amplia manera la actividad gubernativa.

El otro tipo de sistemas de partido son los no competitivos, que comprenden dos clases: partido hegemónico, donde se realizan elecciones, pero éstas no tienen relevancia verdadera y; sistemas de partidos único, donde se prohíbe la existencia de otros partidos.

El estudio del vínculo que guardan los sistemas electorales con los sistemas de partidos nos conduce en primer lugar a la obra de Maurice Duverger, quien determinó la existencia de la *ley del impacto y del tipo de escrutinio en el sistema de partidos*, que sostiene lo siguiente: 1) el escrutinio de representación proporcional tiende hacia un sistema de varios partidos rígidos e independientes; 2) la mayoría absoluta con segunda vuelta tiende hacia un sistema de varios partidos independientes, pero flexible y; 3) la mayoría simple de una sola vuelta tiende hacia un sistema bipartidista⁹¹.

La propuesta de Duverger implica también la comprensión de dos efectos que intervienen en el modo en el que el ciudadano vota: el mecánico y el psicológico. El primero hace referencia a la forma en la que la fórmula electoral influye en el proceso de transformación de los votos en puestos de representación; el segundo se refiere al hecho de que los votantes toman sus decisiones de voto considerando el funcionamiento del sistema electoral, de tal manera que tiendan a maximizar su voto.

En lo relacionado con el efecto mecánico, es posible afirmar que todos los sistemas electorales de una u otra forma tienden a otorgar una sobrerrepresentación a los partidos que obtienen mayores niveles de votación; es decir, dicho efecto tiende a favorecer a los partidos que ocupen la primera, pero también la segunda y la tercera posición. En los sistemas de mayoría se hace más evidente dicho efecto, pues se exagera la sobrerrepresentación. La normatividad, en los sistemas de representación proporcional, tiene que ver con el efecto mecánico, puesto que existen en un nivel mínimo de votación a partir del cual se participa en la distribución de curules. Asimismo, gracias al efecto mecánico, se constituyen mayorías parlamentarias más fácilmente que si se adjudicara a cada partido el porcentaje de sus votos;

91 Cfr. Maurice Duverger: *Los partidos políticos*. México. FCF, 1957

entonces, se relaciona al efecto mecánico frecuentemente con la gobernabilidad, especialmente en regímenes parlamentarios

Duverger consideró que la presencia reiterada del efecto mecánico de los sistemas electorales, provocan en el ciudadano un comportamiento 'estratégico', o de maximización de su voto. El efecto psicológico se explica con el siguiente ejemplo: si dos partidos solamente tienen reales posibilidades de triunfar en la contienda electoral, el ciudadano emitirá su voto no necesariamente guiándose por sus inclinaciones ideológicas, sino por su capacidad de decidir. Comúnmente se entiende a este efecto como voto 'estratégico' porque introduce variables en la decisión electoral de los ciudadanos que no dependen estrictamente de la oferta partidaria, sino están vinculados al comportamiento del sistema electoral. En los sistemas de representación proporcional el efecto psicológico tiene un menor impacto aparente, pues el elector sabe que su partido estará representado de cualquier manera. El efecto psicológico en los sistemas electorales mixtos se vincula con el hecho de que el elector puede utilizar de diversa manera su voto en la elección de mayoría relativa y en la de representación proporcional, pudiendo entregar ambos votos al mismo partido o no.

A la 'ley Duverger' se le han hecho recientemente observaciones que la acotan. Arend Lijphart, en su obra *Modelos de democracia*, advierte que los sistemas de mayoría relativa generan bipartidismo siempre y cuando exista una sola línea de conflicto predominante a nivel nacional, pues puede ocurrir que existan grandes conflictos étnico-culturales, teniendo un partido una fuerza local importante que lo lleve a ser primero o segundo local y tercero nacional.

También Giovanni Sartori critica a Duverger, pues señala que no hay bipartidismo cuando los partidos no están estructurados, cuando no han logrado cruzar las líneas fronterizas de la dominación local de los caciques.

Recientemente han se ha realizado nuevas investigaciones sobre los efectos posibles de los sistemas electorales. Douglas Rae ha expuesto la existencia de un sesgo en las leyes electorales a favor de los partidos más fuertes y desfavorable en los más débiles; actuando la ley electoral como protector de los partidos grandes en sistemas de cualquier índole (mayoritarios, proporcionales o mixtos)⁹⁹.

⁹⁹ Cf. Douglas Rae: *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

Matthew Shugart y Rein Taagepera en los últimos años realizaron su propuesta del *'punto de ruptura de la equidad'*, concluyendo de manera similar a Rae, pues entienden que los sistemas electorales actúan protegiendo al fuerte a costa del débil. El punto de ruptura en términos de la equidad entre votos y curules depende de las reglas del sistema electoral y de partidos, como de las prácticas políticas de los electores. Un sistema de mayoría podría favorecer a los dos partidos más votados; sin embargo, fijar en un nivel bajo su punto de ruptura de equidad, castigando únicamente a los que obtienen una votación realmente muy escasa. Asimismo, podría haber un sistema de representación proporcional que ajuste de manera equitativa la proporción de votos que obtiene la mayoría de los partidos con la proporción de curules que le corresponde, y que fije relativamente alto su punto de ruptura de equidad, castigando a los partidos que estén por debajo de esa frontera⁹³.

El análisis sobre el vínculo que hay entre los sistemas de electorales y los sistemas de partido, evidencia que las elecciones no muestran en última instancia lo que emana del voto, pues al ingresar la voluntad del ciudadano al sistema electoral se pierde en una compleja red de distribución de poder, que no necesariamente atiende a la defensa de sus intereses. Ello hace que la representación surgida del poder ciudadano se vea en entredicho, ya que los sistemas electorales, según su conformación, tienden a generar una institucionalidad que no es posible modificar a través del voto. De ahí, que aparezca propuestas alternativas que pretenden rectificar la voluntad ciudadana. La democracia directa sin duda es ejemplo de ello.

3.2 La democracia directa y sus instrumentos

La democracia como sistema de gobierno puede ser juzgada desde dos posiciones principales: por su eficacia o por la congruencia con los valores que le dieron vida. La primera forma implica determinar si ésta permite que exista un gobierno que pueda serlo verdaderamente, el cual puede decidir con oportunidad las políticas a seguir, con un alto grado de aceptación ciudadana. La segunda significa conocer en qué medida la democracia es el gobierno del pueblo, o sea, si este sistema permite o no al pueblo incidir en las decisiones que se toman desde el poder político sobre el rumbo de la sociedad.

Tradicionalmente, las críticas a la democracia en función de sus valores se han hecho desde la

93 Cfr. Matthew Shugart y Rein Taagepera *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems* New Haven, Yale University Press, 1989.

óptica que manifiesta que el sistema existente no atiende a los valores que le dan sus existencia. Las críticas desde las diferentes posiciones se conjugan en un punto: la democracia no es un verdadero gobierno del pueblo. Si bien existen varios argumentos para combatirla, el principal es que el sistema democrático actual no supone una participación popular, siendo, en el mejor de los casos, un sistema que permite a los ciudadanos intervenir en quiénes formarán el gobierno, pero entre éste y el ciudadano existe un abismo. Lo anterior contradice la idea de un gobierno del pueblo en el que sea éste participe activo de las decisiones colectivas que se toman. Así, existen diversos puntos que se impugnan, como que se un sistema primordialmente electoral, o que se obstaculice la participación, que la representación pervierte el sentido fundamental de gobierno del pueblo, etc. En suma, la democracia no es la democracia.

En la otra mirada, aquella que hace hincapié en su funcionamiento, existen dos perspectivas principales, las que defienden al sistema, sosteniendo que éste opera de manera correcta, y las que aseveran que no ocurre así, apreciando que las instituciones que la democracia liberal ha creado no funcionan ya de manera eficiente, generando que el sistema democrático entre en una creciente posición de contradicción. Las críticas especialmente se avocan a la representación, entendiendo que ésta por sí misma no sirve de mecanismo para canalizar los intereses ciudadanos y, tampoco significa un sistema eficaz y oportuno de decisión, que se encuentre en sintonía con la necesidad de establecer las políticas a seguir.

A pesar de sus diferencias, los dos enfoques coinciden al expresar que la democracia moderna se enfrenta en la actualidad a una problemática, generada especialmente por la desconfianza que tiene el ciudadano hacia las instituciones democráticas, tanto hacia el sistema electoral mismo, creyendo que los resultados de las elecciones no reflejan lo que la ciudadanía expresó; como dirigidos a las instituciones de gobierno y de representación, pues si bien se considera que existe la posibilidad de definir a los gobernantes y a los representantes en los órganos legislativos mediante el voto, éstos actúan en función de intereses diferentes a los de quienes los eligen y a los del bienestar común.

Sin duda ambos enfoques abordan esta situación de manera diferente, no obstante, la coincidencia en el análisis hace patente la existencia de conflictos en el sistema democrático actual. La democracia directa entonces, aparece como una opción para dar respuesta a esta problemática

3.2.1 Concepción de democracia directa

Hablar de instrumentos de democracia directa es hacer hincapié en la parte operativa de la democracia. No obstante, para entender cabalmente a qué nos referimos es fundamental establecer una concepción de democracia directa.

La noción de democracia directa está centrada en el debate de la soberanía, concretamente en si ésta puede ser mediada a través de la representación. Al respecto, en los capítulos anteriores se estableció el porque es necesaria la representación para las democracias modernas, sosteniendo que sin ella no existirían: la democracia, para serlo a escala nacional, debe involucrar a la representación.

Las democracias modernas, sin embargo, se encuentran en un presunto dilema: la representación mina la participación de la ciudadanía, y ello, en última instancia, implica que el pueblo no participe de las decisiones que emergen del poder político. Por lo tanto, se critica a la democracia al no representar verdaderamente los intereses del conjunto de los ciudadanos. Surge entonces la concepción de democracia directa, siempre en torno de los sistemas representativos, como posibilidad de aliviar este dilema.

La democracia directa, como intervención directa de las decisiones de gobierno, encuentra en la antigua Grecia su primer referente, pues la participación ciudadana, además de no estar intermediada por nadie, se ejercía en las propias funciones gubernamentales. La democracia directa griega se practicaba mediante la reunión de todos los ciudadanos en una asamblea, teniendo todos igual libertad y derecho a la participación, donde se debatían los asuntos públicos y se decidía cómo debían ser atendidos. Además era posible porque se asentaba sobre territorios limitados y poblaciones pequeñas, con una concepción de ciudadanía excluyente. La posibilidad de una participación ciudadana *profunda* se sustentaba también en un sistema que permitía a los ciudadanos ocupar gran parte de su tiempo en los asuntos públicos, pues tenían resueltas sus necesidades básicas:

En nuestro tiempo, la intervención de la ciudadanía en todas las decisiones de gobierno es imposible, porque no es factible reunirse y participar a través de la discusión, como tampoco pueden ocuparse de los asuntos públicos, ya que necesitan solventar sus necesidades básicas a través de su trabajo

A partir de la imposibilidad de la democracia con una participación de los ciudadanos directa y permanente, basada en la deliberación, es también imposible concebir a la democracia directa en las democracias modernas -liberales, representativas y electorales- sin alguna forma

de intermediación del poder ciudadano.

La democracia directa entonces, puede caracterizarse como “*el régimen en el cual los ciudadanos adultos como un todo debaten y votan acerca de las más importantes decisiones políticas, donde sus votos determinan la acción que debe tomarse*”⁹⁴ Esta definición es abstracta, pues conceptualización hecha de la democracia griega entraría en ésta. Trasladando este concepto a los sistemas democráticos contemporáneos, la democracia directa es la participación del cuerpo de ciudadanos adultos quienes discuten y votan sobre los asuntos más importantes.

La participación de los ciudadanos, a partir de tal definición, podría encontrar distintos canales de expresión. Sin embargo, dado que la concepción de democracia directa se *monta* sobre el *aparato* creado ya por los sistemas democráticos, ésta genera varios instrumentos que utilizan los sistemas electorales y los canales institucionales dados; es decir, crean formas de participación a través del sufragio para materializar la voluntad de cada ciudadano. Ello significa, que estas formas de participación ‘alternativas’ hagan hincapié en el individuo y el ejercicio de sus derechos.

3.2.2 A favor y en contra de la democracia directa

Tanto la implementación, como la mera discusión de la factibilidad de la democracia directa, implica el reconocimiento de la problemática del sistema representativo-electoral, pues se parte de la necesidad de hacer que la ciudadanía encuentre un vínculo mayor con las decisiones que los políticos toman. La democracia directa, entendida como se expresó, se avoca a dar respuesta al presunto deseo de mayor intervención por parte de la ciudadanía, como también a corregir las dificultades que encarna el desempeño de la democracia.

Para analizar la argumentación que se da en torno a la democracia directa, se establece primero una visión general de las críticas a la democracia, y posteriormente se expresan puntos específicos sobre la implementación de la democracia directa.

De manera ordinaria, la puesta en práctica de la democracia directa y los instrumentos que esta crea, se respalda en diversos argumentos acerca de la operación disfuncional de la democracia, los cuales se expresan en dos sentidos: como ‘corrección’ al sistema y como manifestación del deseo de mayor participación.

⁹⁴ Ian Budge. *The new challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996. p. 35

El primer sentido está integrado por diversas consideraciones: la primera, señalada previamente, sostiene que la representación no plasma el sentir ciudadano. De éste se desprende la idea de que las asambleas legislativas por sí mismas no están en posibilidad de determinar cuál es la voluntad popular, como tampoco los gobiernos pueden definir de forma unívoca las políticas que se deben implementar. El tercer argumento manifiesta que los órganos legislativos no representan los intereses porque están conformados por miembros de diferentes partidos políticos, haciendo que los representantes se conduzcan en función del interés de su filiación política, no de los electores a quienes debe el cargo y tampoco del bien de la Nación⁹⁵.

El segundo sentido en que se expresan los argumentos a favor de la democracia directa se sustenta en la noción de un deseo de mayor participación por parte de la ciudadanía, la cual presuntamente observa que los canales institucionales existentes no contemplan esta 'ampliación' de su interés en lo 'público'.

La democracia directa no es una idea que goce de consenso, por el contrario, encuentra diferentes posiciones que se le oponen. Estas críticas encuentran sus razones en los propios argumentos a favor, pues consideran que su implementación es contraria a las instituciones democráticas como la representación-, ya que su implantación significa soslayar la función que tienen los parlamentos. Se expone que, si bien el gobierno debe emanar de la voluntad ciudadana, las decisiones de éste no necesariamente tienen que ser puestas a consideración del pueblo, puesto que en muchas ocasiones implican conocimientos científico-técnicos precisos que éste no posee. Las políticas gubernamentales pueden no ser populares, pero no por ello dejan de ser necesarias. Por último, se advierte que la puesta en práctica de la democracia directa muchas veces conduce a la oposición de dos ideas, que dejan de lado la diversidad de enfoques que puede tener una política o una ley, lo cual genera un juego de suma negativa: la posición ganadora se lleva todo, y los demás enfoques quedan huérfanos de representación. Por lo cual, se defiende a la democracia ausente de estos mecanismos, ya que permite la posibilidad de conciliar diversos intereses.

Un análisis específico del debate en torno a la democracia directa permite conocer con claridad las razones que manifiestan los defensores y los críticos de la democracia directa, alrededor de puntos concretos. Siguiendo a Ian Budge⁹⁶, estudioso que desmenuza con gran

95 Gurutz Jauregui: *La democracia en la enunciación* Barcelona: Anagrama, 1995 p. 200

96 Ian Budge: *Op. cit.* p. 60-61

claridad a las democracias contemporáneas, en relación con la participación ciudadana, existen ocho puntos principales de controversia

1. *Consentimiento y participación*. El sistema democrático bajo un esquema representativo permite a los ciudadanos elegir entre distintas alternativas de gobierno y de programas, por lo cual no es necesario hacer modificaciones en torno a ello. Sin embargo, dado que la democracia descansa en la intervención activa de la ciudadanía en las decisiones, la democracia directa puede conseguir que éstas sean mejores, en tanto implica una mayor participación.
2. *Factibilidad*. La oposición a la democracia directa se realiza en parte bajo la creencia de que es imposible la existencia del debate y del sufragio directo en las democracias modernas. La respuesta a ello se da al sostener que los sistemas electorales están creados, y por lo tanto en posibilidad, de captar los votos del conjunto de ciudadanos, lo cual hace que poner en consideración una temática específica, sea factible también. En cuanto al debate, los defensores de la democracia directa postulan que los medios electrónicos juegan un papel de difusión de las diferentes posturas, logrando llevar a los ciudadanos físicamente distantes las diferentes opciones.
3. *Tiranía de las mayorías*. Las instituciones que intermedian el poder político de los ciudadanos obstaculizan la consideración de políticas no coherentes, que generen inestabilidad; la democracia directa mina el poder de estas instituciones, pues trascienden su función. La intermediación del poder no es abolida por la democracia directa, según sus defensores, por el contrario, las instituciones que poseen representación seguirán teniéndola con la democracia directa, pues su función seguirá siendo ejercida, en los casos que se ponga en práctica algún instrumento de participación, puede conseguir incluso un mayor respaldo.
4. *Capacidades del ciudadano ordinario*. El ciudadano ordinario no posee la educación, el tiempo, el interés y la experiencia requeridos para la toma de buenas decisiones políticas. Ante ello, se manifiesta que los políticos profesionales no poseen el monopolio del conocimiento, pero sí están en capacidad de hacer es guiar el debate en torno a las opciones sobre las que el público decidirá en la democracia directa. Además, esta última al involucrar mayor participación, 'instruye' y expande las capacidades del ciudadano.
5. *Balance*. El sistema democrático representativo implica un balance: entre la participación popular y el juicio de los gobernantes; la representación, por sí misma, significa que los

ciudadanos indiquen una dirección general y que los profesionales sigan ésta a través de políticas específicas. La democracia directa reconoce la no infalibilidad de los expertos, pero sí promueve la exposición de las opiniones de estos en forma de información para el ciudadano, haciendo que en última instancia sus decisiones estén mejor respaldadas

6. *Problemas inherentes a la estructura del voto.* Toda toma de decisiones colectiva a través del voto puede ser guiada arbitrariamente, lo cual en muchos casos engendra una gran problemática, por ejemplo en las decisiones hacendadas. Está crítica, es considerada por los defensores de la democracia directa, como una crítica general a la democracia electoral representativa, pues estos fenómenos son tan susceptibles en la democracia directa como en sistemas que no prevean el uso de ella.⁹⁷

7. *Minorías.* El hecho de que resulte ganadora la opción que consiguió la mayoría de votos, hace que quienes hayan votado de manera diferente no encuentren una materialización de su opinión. Las minorías que no coinciden con el deseo de la mayoría se ven por lo tanto sometidas a la decisión de ésta. La respuesta a ello que dan los apologistas de la democracia directa radica en que esto no le es exclusiva a ésta, pues existen sistemas electorales que sin prever la instrumentación de la democracia directa presentan esta problemática⁹⁸.

8. *Contexto internacional.* La existencia de una mayor participación ciudadana al interior de los Estados no afecta las decisiones de entidades multinacionales o de organismos internacionales, las cuales muchas veces tienen consecuencias mayores para los ciudadanos que las políticas creadas por los gobiernos. La defensa de la democracia directa en este sentido es similar a la anterior, pues no es una crítica a la democracia directa en sí misma, sino a todos los regímenes democráticos. La solución que observan es la democratización de tales entidades.

Al margen de los razonamientos anteriores, en función de la congruencia que pudiera tener la democracia directa con las instituciones ya establecidas, lo fundamental de estos análisis radica en la manifestación de las deficiencias inherentes al sistema democrático: la democracia para funcionar a gran escala necesariamente deja de representar los intereses de la ciudadanía, con o sin democracia directa. Existen puntos de gran debilidad de la democracia, los cuales

97 Este punto es fundamental, pues ambas posturas reconocen una alta posibilidad de manipulación de las decisiones que se toman mediante el voto. Al respecto, se hará posteriormente un análisis enfocado particularmente al plebiscito

98 Siguiendo la tipología de Arend Lijphart que establece dos modelos de democracia: el Westminster y el Consensual, las democracias basadas en el modelo Westminster presentan una tendencia inherente a dejar sin representación a las minorías. Arend Lijphart. *Op. cit.* p. 97

no son resueltos con la incorporación al sistema elementos de democracia directa.

La posible manipulación del voto, la limitación de las minorías para ser representadas, la ausencia de democracia al interior de las organizaciones de la sociedad, el contraste en el nivel de educación del ciudadano, las diferencias en su capacidad económica, entre otros, son elementos que están presentes en los sistemas democráticos y que la democracia directa no logra trascender. El hecho de que las deficiencias no sean intrínsecas de la democracia directa, no les resta validez.

3.2.3 Instrumentos de democracia directa

La democracia directa, concretizada en sus instrumentos, es una incorporación al sistema democrático representativo electoral, no su suplantación. Su objetivo es modificar -algunos dirían mejorar- su funcionamiento, incidiendo particularmente en la representación y en la participación.

La creación de instrumentos con el objetivo de trascender los problemas que genera la democracia representativa y electoral, está centrada en conseguir una participación ciudadana mayor, en cuanto a cantidad de participantes y a constancia, es decir, busca elevar los niveles de participación ciudadana y, también, que ésta ocurra en un mayor número de ocasiones, decidiendo asuntos de gran importancia. Así, los instrumentos de democracia directa implican una consulta al pueblo que en última instancia se plasmará en el ejercicio de su voto.

A pesar de lo anterior, las democracias contemporáneas prevén mecanismos para canalizar la participación popular que no suponen elecciones, como son los que promueven al acercamiento de la población con los gobiernos a través reuniones con los funcionarios públicos, de la asociación de los residentes de un lugar a favor de un objetivo concreto, o de la divulgación de los programas gubernamentales en las comunidades en que éstos serán aplicados. Los que deben ser estudiado ahora, son los primeros, los instrumentos que se generan empleando el sistema electoral para la participación.

En función de lo expuesto, se designa al conjunto de elementos que plantean modificar el sistema representativo como instrumentos de democracia directa, porque implican la incorporación de mecanismos que trascienden a los representantes. El hecho de que sean de democracia directa se debe a que no involucran alguna representación en su mandato. Estos

mecanismos están inscritos en lo que se entiende por instrumentos de participación ciudadana como en el caso de la legislación electoral del Distrito Federal⁹⁹ pero en esta investigación son nombrados como de democracia directa porque se hace hincapié en la forma en que ocurre la participación, además de que también se cree que los instrumentos de participación ciudadana pueden ser de diversa naturaleza, no necesariamente ligados a la resolución de los problemas de la representación. A pesar de que la democracia liberal observa que la participación en democracia se ejerce primordialmente a través de elecciones

Los instrumentos de democracia directa son mecanismos creados para que los ciudadanos intervengan en el gobierno y en los órganos legislativos a través de su voto. Esta participación puede enfocarse a determinadas decisiones gubernamentales y legislativas, o a los propios gobernantes y representantes. Es el objeto de la consulta lo que distingue al instrumento

En torno a cuántos y cuáles son los instrumentos de democracia directa, existen tres posturas principales, que divergen a partir del objeto de la consulta, de dónde surge ésta y cuál es el grado de obligatoriedad de asumir el resultado.

La primera postura, parte de la idea de que existen cinco formas de elección: primaria, presente en la selección de los candidatos de los partidos, general, la que se realiza para votar por los candidatos a los puestos elección popular; segunda vuelta, que implica elegir entre los candidatos que consiguieron mayores votos en una elección previa; revocación de mandato (*recall*), que significa votar para remover o no a alguien que previamente ganó un puesto de elección popular; asunto específico o referéndum, que implica votar para aprobar o rechazar una propuesta.

Lawrence Farley, creador de esta clasificación, sostiene que sólo el referéndum es un instrumento de democracia directa, el cual puede tener dos variantes: iniciativa, que involucra el aprobar o rechazar una propuesta iniciada por los ciudadanos directamente y, plebiscito, que implica también rechazar o aprobar una propuesta concerniente a la soberanía¹⁰⁰.

Un segundo enfoque sostiene la existencia de tres instrumentos: referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato. Esta clasificación se hace respecto de cuál es la instancia de la que

⁹⁹ Posteriormente se analizarán los instrumentos de participación ciudadana previstos por la legislación del Distrito Federal. Sin embargo, cabe aclarar que dicha legislación trasciende a los instrumentos de democracia directa, pues considera como instrumentos de participación ciudadana a la audiencia pública, la colaboración vecinal, la unidad de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recomendés del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Estos no implican para su funcionamiento el ejercicio del voto en el marco de sistema electoral.

¹⁰⁰ Cfr. Lawrence Farley, *op. cit.* p. 25.

surge la consulta, como también del contenido de ella.¹⁰¹

La tercera perspectiva manifiesta que existe un solo mecanismo de democracia directa que es el referéndum, pero que éste se diferencia por quien lo inicie (representantes, gobierno, ciudadanía o requerimiento constitucional), teniendo entonces tres vertientes: constitucional, cuando la ley determina que se realice necesariamente, representativo-gubernamental, cuando son los titulares del gobierno o los miembros de la asamblea legislativa quienes lo solicitan; ciudadano, cuando emana de la población la iniciativa. Se considera que son diferentes formas del referéndum debido a que todas implican una consulta a través del voto, aunque sean iniciadas de manera diferente.¹⁰²

Para efectos de esta investigación, se considera que los instrumentos de democracia directa son consultas populares en torno asuntos de diversa índole –no diferentes tipos de referéndum, pues éste tiene una caracterización precisa-, por lo cual estos lo que determinan de que instrumento se trate.

Son cuatro los instrumentos de democracia directa, referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. Ello se fundamenta en que el plebiscito es un instrumento independiente, debido a que el contenido de su consulta es de carácter diferente a los de los otros mecanismos. No obstante, se advierte que a lo largo de la historia se le ha empleado de manera confusa, superponiéndolo algunas veces con el referéndum y viceversa¹⁰³. Asimismo, esta clasificación está en sintonía con la legislación en el Distrito Federal, que distingue al plebiscito del referéndum, lo cual nos permitirá analizar al instrumento de manera independiente.

a) Referéndum

Es sin duda el instrumento de democracia directa más empleado y conocido. Frecuentemente se le confunde con el plebiscito, porque se les ha usado de manera indistinta a lo largo de la historia, imbricando sus espacios particulares de acción, no porque estos posean el mismo significado¹⁰⁴. No obstante, en su operación, el referéndum y el plebiscito poseen

101 Cf. Thomas Cronin *Direct democracy: The politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989. p. 9.

102 Cf. Maja Setälä *Op. cit.* p. 21.

103 Los estudios sobre el plebiscito y sobre el referéndum frecuentemente los entienden de manera conjunta, porque lo que ha variado es la utilización del concepto, más que el contenido de la consulta. La mayor parte de la literatura en la materia que analiza a ambos, sostiene también que las repercusiones instrumentales de su funcionamiento son similares.

104 David Butler y Austin Ranney (eds.) *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*. Washington, The AEI Press/Publisher for the American Enterprise Institute, 1994. p. 1.

características comunes -las cuales serán tratadas a profundidad en el apartado correspondiente al plebiscito

El referéndum puede caracterizarse como la consulta de la ciudadanía, expresada a través del voto, sobre decisiones tomadas por las asambleas legislativas, como son la creación de leyes específicas o de una Constitución, o respecto de la conformación territorial, como la anexión o separación a una Nación. Debido a que la necesidad de resolución de temas territoriales es menos frecuente que las controversias suscitadas por las resoluciones legislativas, la incidencia de éstos la motiva más el segundo factor

Seguendo una visión normativa, existen tres tipos: constituyente, si es empleado para aprobar una constitución; constitucional si es para revisar la Constitución vigente; legislativo si es para resolver en torno a una ley. En el plano territorial, el referéndum puede ser nacional, si se lleva a cabo en todo el territorio del país, o local, cuando se refiere a entidades específicas

Existen diversas variables que intervienen en la concepción de un referéndum, como el número de preguntas en la boleta, y la terminología de ésta, pues puede sesgar la información que se obtenga. Otro factor importante es la posibilidad de que exista un fraude en la petición, plasmado en la invención de firmas. Es también trascendente considerar la campaña a favor de o en contra de lo consulta, que trae consigo la polémica con respecto de si es que los funcionarios deben hacer campaña o no. Además, existe la condicionante que implican los requisitos de mayoría, ya que puede variar lo que se necesita para tomar la decisión, ya sea mayoría simple, mayoría absoluta, mayoría calificada, etc.¹⁰⁵.

El referéndum guarda un vínculo directo con la soberanía, pues implica la consulta de asuntos de importancia nodal que podrían alterar las condiciones de la Nación o la comunidad en que se aplique

b) Plebiscito¹⁰⁶

El plebiscito es la consulta a los ciudadanos para aprobar o descartar decisiones tomadas por el gobierno a través del ejercicio del voto, que sean consideradas de gran relevancia para la población por los efectos que causará en ella, por ser muy controversiales, o por ambas características.

¹⁰⁵ Los rasgos mencionados, son aplicables también a los plebiscitos

¹⁰⁶ Debido a que el plebiscito es el instrumento que analiza esta investigación, se dedica un apartado específico o para él, por lo cual en este punto se establecen sus características elementales, con la salvedad de que será tratado a profundidad

El plebiscito puede -como el referéndum- ser iniciado de manera obligatoria, cuando la legislación específica que las decisiones en torno a ciertos temas deben ser necesariamente consultadas con la población; de manera voluntaria, cuando el gobierno considera que determinada decisión requiere la consulta, o cuando la ciudadanía considera que la decisión debe ser sometida al juicio de los electores, lo cual necesita que un mínimo de individuos estipulado por la ley lo crean así.

Respecto de las decisiones que resulten de la consulta, éstas pueden ser vinculatorias, cuando el gobierno está obligado a acatarlas, o facultativas cuando no existe obligación alguna. La obligatoriedad o no de acatar la resolución emanada de la consulta radica en algunos casos en el establecer un grado mínimo de participación o, en que la legislación prevea que sólo mediante el plebiscito pueden tomarse decisiones referentes a determinados tópicos

En el aspecto operativo, el plebiscito es muy semejante al referéndum, pues en su aplicación intervienen las características que tenga la boleta, la información disponible para el público, los requerimientos de la petición, etc. No obstante, su objeto específico de aplicación es muy diferente, pues significa el evaluar las labores de gobierno, no las legislativas o las que tengan un interés inherente a la soberanía.

El plebiscito, dado que es una forma de apoyo o rechazo al gobierno, se presta también a ser manipulado por los propios gobiernos en busca de legitimidad, o por sus opositores, intentado hacer fehaciente el rechazo a éstos. Por ello, el análisis del instrumento debe realizarse a profundidad, dado que es elemento fundamental de esta investigación.

La naturaleza de la consulta del plebiscito lo diferencia del concepto de referéndum, pues el primero evalúa al gobierno y el segundo está vinculado a las asambleas legislativas, ya sea porque ratifican o rechazan las decisiones que de éstas resulten.

c) Iniciativa popular

La iniciativa popular es la puesta a consideración de una medida legislativa emanada de la ciudadanía por medio del voto, que en caso de resultar favorecida, adquirirá el carácter de ley. La propuesta legislativa se crea al exterior de la asamblea legislativa por un grupo ciudadanos, que consideran que deben incorporarse ciertas medidas que el sistema legislativo no contempla. Dicha propuesta debe ser coherente y articulada para ser susceptible conseguir el apoyo necesario para que la institución responsable, ponga en práctica la consulta popular en torno a ella

Para que una iniciativa ciudadana sea considerada de manera oficial una iniciativa popular, los sistemas que la utilizan establecen un umbral mínimo de apoyo que debe conseguir, plasmado a través del apoyo individual ciudadano, quienes con su rúbrica se anexan a la petición. El umbral mínimo necesario para que se someta a votación una propuesta de la población es un factor determinante en la factibilidad de la iniciativa popular; pues la complejidad de su puesta en práctica radica en qué tan alto se establezca éste.

La iniciativa popular es una forma de legislación al exterior de las asambleas legislativas, porque éstas no discuten el contenido de las normas que podrán ser aplicadas en caso de resultar favorecida a la hora de la elección. De esta forma, obliga a poner en consideración ciertas medidas que no contempla la agenda legislativa, tanto de las distintas fuerzas políticas representadas en los parlamentos, como de los propios gobiernos. Ello implica restarle, en cierta medida, capacidad decisiva a las instituciones que depositarias de la representación popular.

La iniciativa popular posee un grado relativo de elitismo, pues si bien todos los ciudadanos están en oportunidad de iniciar una propuesta y también de participar de la consulta, son los menos quienes están capacitados para generar una medida legislativa que sea susceptible de ser incorporada a la legislación. De esta manera, el nivel educativo incide directamente en ello.

En las Naciones donde están previstas por la ley, las iniciativas populares se caracterizan por que su contenido bien se refiere a determinados temas que generan gran controversia y que por ello, de otra manera no están incluidos en las agenda legislativa, o a intereses particulares de alguna de las minorías que ven en la iniciativa popular la única vía para legislar sobre el tema.

d) Revocación de mandato (*recall*)

La revocación de mandato es considerada como una variante invertida de la elección de los representantes. Es quizá el instrumento menos utilizado, consiste en consultar a los votantes sobre la permanencia o remoción de su cargo de un representante antes del plazo determinado por la ley, previa petición popular a través de un determinado número de firmas recabadas en un plazo determinado de tiempo.

La revocación de mandato se entiende como un instrumento que amplía el poder del elector sobre su representante, ya que lo 'incentiva' a dar atención a sus representados, defendiendo sus intereses en las asambleas, pues existe siempre la posibilidad de que éstos puedan solicitar se les consulte sobre su permanencia. En este sentido, la revocación de mandato

ocurre mediante una lógica de representación que tiende a otorgar al representante un mandato imperativo y no uno representativo, encontrando mayores similitudes con la noción de representación del derecho privado.

Este instrumento se enfrenta al dilema de la representación, estableciendo una forma de retirar el poder otorgado al representante en las elecciones. El ciudadano entonces, no sólo decide quién lo gobierna y lo representa en las instancias legislativas, sino también está en oportunidad de definir cuánto tiempo quiere otorgar este poder

En tanto surge de una propuesta ciudadana que necesita un nivel relativo de organización, la revocación de mandato puede prestarse a la venganza política de aquellos que no fueron los elegidos por los votantes para ocupar una determinada magistratura; mediante el uso de la estructura de los partidos políticos. Lo anterior, es sin duda, la desvirtuación del instrumento

La revocación de mandato conlleva la necesidad de que el ciudadano esté suficientemente bien informado sobre el desempeño del político que será evaluado para poder expresar su opinión de manera sustentada. Por atender concretamente a una persona, la información en torno a ella se presta a un mayor grado de manipulación, que en lo referente a una iniciativa popular o a un referéndum, que versan sobre propuesta específicas, ya que los argumentos a favor o en contra pueden no necesariamente estar vinculados con su desempeño. Sin embargo, la revocación de mandato en su concepción ideal goza de gran aceptación, pues permite la remoción del representante que no cumpla con el mandato que le expresaron quienes lo eligieron.

3.3 El plebiscito.

La superposición del concepto plebiscito con el de referéndum es una constante en la historia; tanto el plebiscito se ha utilizado en consultas respecto de temas legislativos y como el referéndum en torno a temas gubernativos. Por ello, encontrar una distinción que nos permita establecer una concepción de ellos a partir de la historia es complicado, lo cual conduce a estudiarlos de manera conjunta en su desarrollo, aunque en la actualidad las diversas legislaciones en torno a los instrumentos de democracia directa hacen factible hacer una clara distinción entre uno y otro

En este apartado se estudia al plebiscito en dos sentidos: primero, atendiendo a su surgimiento, en el contexto de la consulta popular sobre los asuntos de interés público,

segundo, centrándonos en la concepción del plebiscito como consulta sobre las decisiones de gobierno, haciendo posible definir las características que posee como instrumento de democracia directa, y las repercusiones que tiene en el sistema democrático, enfatizando el complejo tramado de actores e instituciones que participan en una consulta plebiscitaria.

3.3.1 Los orígenes del plebiscito.

Analizar los orígenes del plebiscito implica también, en cierto sentido, conocer el desarrollo del referéndum. A continuación se expone en primer término, el origen del plebiscito y se esboza como ha sido el desarrollo de la consulta popular en torno a diferentes tópicos a lo largo de la historia. Por ello, se analiza al plebiscito y al referéndum de manera conjunta en el inicio, pues, como se indicó, en los momentos en que se utilizó se les designó de manera confusa, algunas veces para resolver asuntos de soberanía, lo cual, según la clasificación establecida, es materia de los referéndum; y las menos, para resolver situaciones referentes a decisiones gubernamentales.

Si bien podría manifestarse que el plebiscito tiene como primer referente la democracia griega, pues esta inauguró la tradición de que el pueblo participara en el gobierno; su surgimiento ocurre en la República romana, a partir de las estructuras desarrolladas por los patricios que permitieron a los ciudadanos libres, que no pertenecían a la nobleza y que pagaban impuestos la plebe-, participar en la toma de decisiones gubernamentales. “*El ‘plebescitum’ era una resolución aprobada por la asamblea de plebeyos que, con importantes limitaciones, era considerada ley*”¹⁰⁷ El plebiscito servía a los patricios para dar legitimidad a sus decisiones, pues los plebeyos a través del pago de los impuestos consiguieron cierto grado de poder político. El *plebescitum* desapareció con el fin de la República y el advenimiento del Imperio.

La consulta a la población sobre distintos asuntos que les afectaban ocurrió posteriormente en las tribus germánicas, las cuales decidían en asamblea quienes serían los líderes políticos y comandantes militares, además de votar a favor o en contra de hacer la guerra. Según Farley, esta herencia germánica se ve plasmada todavía en algunas áreas de la península escandinava y especialmente en Suiza, donde se han conservado estas tradiciones de democracia popular.

107 Lawrence Farley (p. 11) 97

Durante la Edad Media, caracterizada por una parte por la fragmentación del poder entre los diversos señores feudales, pero también por la concentración del poder en las manos de éstos, controlando las decisiones sobre la vida de los siervos, las consultas populares fueron prácticamente abolidas

Con el surgimiento del gobierno representativo, motivado por la creciente influencia de la burguesía, la consulta popular vuelve a presentarse. En 1420 ocurre el primer plebiscito moderno, organizado por los habitantes de Ginebra, quienes a través de su voto en la asamblea de la ciudad, rechazaron la anexión de ésta a Saboya, pues el Duque de ésta había comprado el Condado de Ginebra. Este es el primer caso de un plebiscito en el que hubo participación universal (masculina), pues todos los habitantes sin excepción tenían el mismo derecho según la ley a participar de él.

La aparición del Estado Nación modificó completamente la conformación de los regímenes políticos. Como se expresó en el primer capítulo, la época en que surgen las naciones se distinguió por las monarquías absolutas y por una creciente influencia de sectores ajenos a la nobleza en las decisiones gubernamentales. Las revoluciones burguesas de los siglos XVII y XVIII modificaron los sistemas de gobierno de las naciones, haciendo que tuvieran derecho al sufragio, y por ello a la elección de representantes, una mayor parte de la población.

Los Estados Unidos son una Nación en la que se gestaron algunos de los primeros plebiscitos, cuando a finales del XVIII, en Massachussets, New Hampshire y Rhode Island fueron aprobadas sus constituciones a través de la consulta popular expresada mediante el voto¹⁰⁸

Si bien en Suiza, la democracia directa ha sido una tradición al interior de los cantones, durante el absolutismo desapareció. El uso del plebiscito se reinstaura en Suiza, volviendo a su tradición, en 1802, mediante la aprobación de la Constitución Helvética a través del voto popular. Posteriormente, ésta se consolidó hacia la década de los treinta del XIX, por medio de la institucionalización del uso de la consulta para aprobar las modificaciones constitucionales de los cantones.

En Francia, la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, otorgó a los hombres los mismos derechos, franceses o no. La Asamblea Constitucional decretó en 1790 que la Nación francesa renunciaba a la posibilidad de hacer la guerra para conquistar territorios, porque significaba utilizar la fuerza contra la libertad del pueblo. A pesar de ello,

...

¹⁰⁸ *Ibidem*

los franceses no se abstuvieron de atacar militarmente a otras poblaciones. Así, necesitaron de un mecanismo de legitimación de éste belicismo, encontrando en el plebiscito la manera de justificar estas acciones. En los territorios que se anexaba Francia los habitantes eran 'consultados' para dar su aprobación. El plebiscito fue utilizado también por los franceses al interior de su territorio, pues Napoleón Bonaparte lo empleó en tres ocasiones para modificar la Constitución, concentrando progresivamente el poder en su persona.

A la postre de la caída del imperio napoleónico, el plebiscito entró en un periodo de desuso, principalmente porque se veía en él la posibilidad de otorgarle demasiado poder a una persona que tuviera interés en conquistar otros territorios; esto implicaba que la consulta popular a través del voto sobre asuntos específicos fuera vista de manera perversa, pues era un instrumento del que podían valerse los políticos para manipular a las masas.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX se reanudó su utilización. En Francia, lo empleó Luis Bonaparte para legitimar 'su' golpe de Estado, y posteriormente para justificar la anexión de Niza y Saboya. En Suiza, donde el empleo del plebiscito continuó, en 1848 la Constitución es aprobada por medio de éste. Asimismo, comenzó el plebiscito a formar parte de la agenda diplomática europea, habiéndose puesto en práctica en diferentes territorios. Por su parte, los Estados Unidos llevaron a cabo plebiscitos en Texas, para decidir si su población quería incorporarse a la federación; como también, en Virginia, Tennessee y Texas durante la guerra de secesión.

Progresivamente el uso del plebiscito fue extendiéndose, enfocado principalmente en temas referentes a la soberanía, como las modificaciones constitucionales o la pertenencia a una Nación. La Primera Guerra Mundial, motivada por los deseos expansionistas de los Imperios existentes, como por las diferencias étnicas al interior y al exterior de los países, modificó profundamente el mapa europeo y las características de los regímenes políticos. El plebiscito comenzó a ser utilizado como un instrumento de solución de conflictos que la guerra había acrecentado, especialmente alrededor de las nacionalidades. Los plebiscitos se llevaron a cabo para solucionar problemas especialmente en lo referente a las fronteras o la vinculación de ciertos territorios con características étnicas similares a las naciones.¹⁰⁰

La Segunda Guerra Mundial acrecentó los cambios en los regímenes políticos, provocando que la utilización de la consulta popular por medio del plebiscito se extendiese a lo largo de

¹⁰⁰ Ejemplo de ellos son los realizados en Alemania, Dinamarca, Polonia, Eslovenia y Hungría.

buena parte de las naciones. A partir de la segunda mitad del siglo XX, comienza a configurarse una distinción entre el plebiscito y el referéndum como dos mecanismos diferentes orientados a resolver conflictos de naturaleza distinta. La consulta popular deja de realizarse principalmente para consultar a la ciudadanía sobre asuntos referentes a la soberanía. La población de las diferentes naciones, a partir de su lucha histórica por participar de las decisiones del poder político, consigue no sólo involucrarse en asuntos legislativos o territoriales, también logra poder incidir en las acciones que los gobiernos pretenden emprender, lo cual, sumado a la necesidad de los gobernantes de conseguir legitimidad y justificación de sus actos, genera, en última instancia, que el plebiscito tenga un ámbito de acción propio, diferenciado del que posee el referéndum.

3.3.2 La instrumentación del plebiscito.

La instrumentación del plebiscito conlleva un complejo tramado de elementos que deben conjugarse para poder llevarse a cabo. Estos elementos siempre son determinados por la ley, la cual establece las condiciones en que pueden ser puestos en práctica, por lo que es a partir de los supuestos que ella considera, la función que tendrán en última instancia.

En primer lugar, se encuentra la previsión sobre qué asuntos pueden ser sometidos a consideración popular; es decir, que decisiones son susceptibles de ser consultadas. Tomando en cuenta la conceptualización que se hizo del plebiscito con instrumento para aprobar o rechazar las decisiones de gobierno, debe decirse que los diferentes regímenes que prevén la utilización de instrumentos de democracia directa se distinguen por el mayor o menor campo para la consulta. Entre más diversos sean los asuntos sobre los que pueden iniciarse un plebiscito, mayor será el grado de posible incidencia de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales.

Regularmente, el contenido de los plebiscitos deja de lado asuntos considerados como de alta importancia por su complejidad y la necesidad de un conocimiento especializado, por ejemplo la hacienda pública, o la conformación del sistema judicial. Sin embargo, la ampliación o reducción del espectro en que pueden implementarse los plebiscitos es un primer elemento que puede ser manipulado, debido a que si es muy estrecho, la ciudadanía tiene pocos canales de intervención en las decisiones tomadas por el gobierno, amén de ser en torno a asuntos de menor importancia.

En segundo lugar, está la apertura que presenta el sistema legal en cuanto a quiénes pueden

iniciar un plebiscito. Si sólo pudiera ser solicitado por el gobierno, la existencia de plebiscitos tendría una función limitada, pues sería facultad exclusiva de los gobiernos el proponer evaluar sus decisiones. Por ello, regularmente se establece que pueden ser iniciados, además de por exigencia de ley por los representantes populares, sean gobernantes o legisladores, y por la ciudadanía. Ello implica dotar a actores políticos distintos al gobierno la capacidad de intervenir en las decisiones.

Las previsiones que se establecen para participar del plebiscito es el tercer factor. Al respecto, existen importantes diferencias, pues algunas veces la ejecución del plebiscito en el momento del voto contempla que únicamente pueden votar los ciudadanos previamente registrados en un padrón; o en otras, son partícipes aquellos que acudan a las urnas a manifestarse comprobando que forman parte de la comunidad política. Esta diferencia se presta también a posible corrupción, pues de no estar controlado de manera específica quienes pueden ejercer su derecho, podría darse que la participación esté afectada por diferentes mecanismos de fraude.

El contenido de la boleta es trascendental pues significa, en última instancia, la definición de lo que se somete a consideración. De manera regular, los plebiscitos presentan dos opciones enfrentadas, la aprobación o el rechazo, generando una polarización de la opinión en torno al asunto en cuestión, anulando por ello la posibilidad de que se plasmen consideraciones intermedias. Asimismo, tiene importancia nodal quién sea el encargado de establecer la o las preguntas que se pondrán a consideración, pues ello aumenta o reduce la posibilidad de que orientar el voto hacia alguna de las opciones.

Los plebiscitos, al involucrar la participación individual de la ciudadanía a través del voto para aprobar o rechazar una medida gubernamental, exigen que los votantes conozcan lo que está en juego, lo cual implica que esté disponible la información sobre la temática, para que los ciudadanos puedan juzgar integralmente y así emitir su voto. El problema para los plebiscitos es semejante al que ocurre en las elecciones regulares, donde existen campañas a favor o en contra de la propuesta que tienden a exacerbar los argumentos, provocando que la información que recibe el individuo no goce la veracidad necesaria.

Este problema lo acrecienta el financiamiento que puedan tener las campañas, pues en la medida en que se tengan recursos podrán utilizarse diferentes medios para expresar los diferentes elementos que están en juego. Esto hace que el voto ciudadano en los plebiscitos, como en las elecciones de representantes, pueda ser manipulado por mensajes falsos o extremos, induciendo el voto a favor de una u otra posición.

Lo anterior, muestra lo fundamental que es la manera en que se regule las campañas, pudiendo permitirse o no la participación activa de los partidos políticos, como estableciendo cuál será la participación del gobierno, ya que éste por poseer recursos que la ciudadanía no tiene, puede crear una campaña manipulada, a favor de su propuesta.

De cualquier forma, los partidos políticos actúan a favor o en contra, con o sin autorización de la ley, lo cual provoca que el plebiscito se pervierta, en tanto lo que se pone en juego no es la aprobación o el rechazo a una propuesta, sino el apoyo o rechazo al gobierno en su conjunto, en función de la identificación política del votante.

Tomando en cuenta ello, la votación en los plebiscitos se realiza de dos maneras: en función de un problema o en función de una posición ideológica en el espectro derecha-centro-izquierda. La primera forma puede ser vista como la ideal, pues el elector, emite su voto en función de una opción concreta, dejando de lado la problemática política externa a determinado asunto; sin embargo, cuando sufraga en función de una filiación política se soslaya al instrumento como consulta de un tópico particular, haciendo que éste se convierta en un mecanismo de medición de la popularidad del gobierno y del apoyo que éste tiene en su conjunto.

Las ideas que se ha tratado expresan la complejidad de la instrumentación de los plebiscitos, haciendo patente que la consulta popular mediante el voto, no necesariamente tiende a corregir los problemas generados por los sistemas electorales representativos existentes, sino que puede ser un canal diferente para que la contienda política electoral encarnada en los partidos se expanda.

Una vez expresados los elementos que determinan la instrumentación del plebiscito, se realiza una tipología de éste, atendiendo a dos criterios principales: su origen, es decir, qué actor político lo inicia, y el mandato que emana de la consulta. Se toma en cuenta a este par de criterios porque, al analizar la convergencia ambos, permiten entender la función política que tienen los plebiscitos.

El primer criterio establece que existen tres posibilidades de donde puede provenir la iniciación:

- a) la ley, cuando ésta determina en qué casos es necesario instrumentarlo;
- b) los representantes populares, cuando la iniciativa proviene del gobierno o de los legisladores,
- c) y los ciudadanos, cuando son éstos quienes solicitan su aplicación.

El segundo criterio es el control que la ley establece sobre estos. Puede ser vinculatorio, cuando la autoridad está obligada a acatar la resolución que emane de la consulta; o facultativo, cuando no hay obligación para la autoridad de implementar la decisión que emitan los votos. La ley establece los criterios para que los plebiscitos sean vinculatorios o facultativos, hay ciertos asuntos que considera siempre deben ser consultados por lo que el resultado será obligatorio, pero existen otros en los que no, por lo cual la legislación prevé en ocasiones el establecimiento de un umbral mínimo de participación para poder tener el carácter de vinculatorio.

Siguiendo estos criterios, los plebiscitos que se inician por ley, siempre son vinculatorios, pues la ley determina qué asuntos deben ser atendidos por medio de la consulta directa a la población, si la ley no lo previera no serían obligatorios. Aquellos que emanan de la propuesta de los representantes son obligatorios en función del umbral que la legislación haya fijado para ser considerados así. Los plebiscitos iniciados por los representantes populares son de dos tipos, según si es el gobierno o los legisladores quien los inicia. Cuando la petición proviene de ejecutivo, se les considera voluntarios, pues es el propio gobierno quien está sometiendo a consulta sus decisiones. En este sentido, vale decir que la iniciación del plebiscito obedece a una serie de cálculos previos realizados por los gobiernos en torno a los costos y los beneficios de poner en práctica una consulta. Por lo tanto, los gobiernos someten sus decisiones a consulta cuando poseen relativa certeza de que el resultado les será favorable, teniendo como objetivo la consulta conseguir legitimidad para su propuesta; de no existir esta presunta certeza, no tendría sentido que los iniciaran, pues además de no estar obligados por la ley, verían su poder mitigado.

Los plebiscitos que se originan de los legisladores y de los ciudadanos, normalmente son considerados de veto, ya que la iniciativa de la consulta es en última instancia, el modo como pueden oponerse a una decisión tomada previamente por el gobierno. De manera particular, en el caso de los plebiscitos originados por los legisladores, el veto se da por parte de partidos distintos al del gobierno, pues les significa una vía para enfrentar políticamente a éste, en lo referente a una decisión concreta, pero también en cuanto a la legitimidad del gobierno en su conjunto. El plebiscito como veto de la ciudadanía se sustenta en que un grupo de personas que consideran que la decisión gubernamental no es la adecuada solicitan una consulta como canal institucional para poder detener la decisión, si el plebiscito ciudadano no es de veto no tendría sentido, pues significaría que a pesar de estar de acuerdo con la decisión de gobierno se creyera que existe la necesidad de consultarla.

El análisis de los diferentes tipos de plebiscitos hace patente que éstos son empleados políticamente de dos maneras: como la posibilidad de los gobiernos de conseguir apoyo en dos sentidos no autoexcluyentes, respecto de sí como actor político con una filiación partidaria, y/o de que sus propuestas se lleven a cabo sin necesidad de ser aprobadas por las asambleas legislativas, haciendo que los plebiscitos jueguen un papel de sustitución de la representación. Esto implica suplantar la función de la representación. La otra vertiente, es la búsqueda de conseguir apoyo político para oponerse a él por parte de las fuerzas políticas opositoras al gobierno.

En función de lo anterior, puede verse que existe una proclividad a implementar plebiscitos por iniciativa gubernamental en situaciones de gobierno dividido, donde el ejecutivo no se encuentra respaldado por una mayoría al interior de los parlamentos. Por su parte, cuando el gobierno y la mayoría en la asamblea legislativa pertenecen al mismo partido político, los opositores son quienes tienden a recurrir al plebiscito como vía de oposición a las decisiones del gobierno, ya que en las cámaras no consiguen que su preferencia se viera materializada.

En sintonía con lo expuesto, el vínculo entre plebiscitos y el tipo de régimen, supone que en los regímenes parlamentarios, donde la formación del gobierno requiere de mayoría, la puesta en práctica de plebiscitos a instancia del gobierno encuentre menos incentivos, pues éste sí tiene el respaldo necesario; por el contrario, en los regímenes presidenciales, donde existe la franca posibilidad del gobierno dividido, el plebiscito puede ser utilizado como un mecanismo cotidiano de gobierno.

En otro sentido, la relación que guarda el plebiscito con los sistemas electorales sucede de manera diferente en los mayoritarios que en los proporcionales y mixtos. Los primeros, por su tendencia a generar bipartidismo, implican, por un lado, una propensión a la polarización en la política, y otra, derivada de la anterior, también una propensión a que las posiciones intermedias no encuentren representación en los órganos legislativos. Ello hace, potencialmente existan diversos grupos ciudadanos que al verse no representados, pretendan participar del poder al exterior de los partidos políticos, siendo el plebiscito un canal ideal para ello.

Los sistemas proporcionales y mixtos, debido a que facilitan el acceso a las cámaras de diversas fuerzas políticas, implican que no existan necesariamente dos posturas en torno a un asunto, sino una diversidad de opciones. Lo cual, por una parte tiende a que exista una mayor representación de los intereses ciudadanos, pero complica la toma de decisiones. Así, los plebiscitos se configuran como elementos que el gobierno puede emplear, siempre y cuando

la ley lo permita, para superar dichos obstáculos. Además, tanto en los sistemas mayoritarios, como en los proporcionales y en los mixtos, la puesta en práctica del plebiscito crea una propensión a polarizar la relación del gobierno con la(s) oposición(es), motivada por la naturaleza del mismo, al manifestar la aprobación o el rechazo, en torno al primero se aglutinan quienes respaldan al gobierno, y alrededor de la segunda aquellos que se oponen, incluso si pertenecen a fuerzas políticas diferentes.

A partir de la caracterización que se ha realizado del plebiscito, tomando en cuenta la compleja red de actores, instituciones y elementos que inciden en él, como también la tipología realizada, es posible sostener que el plebiscito tiene como objetivo primordial la búsqueda de legitimidad.

Los plebiscitos engendran legitimidad en dos formas: la que se genera de un resultado que consigue apoyo ciudadano y la que es inherente al propio instrumento. En primer término, la consulta popular de las decisiones gubernamentales es un mecanismo para conseguir legitimidad en las acciones pretendidas emprenderse; se trate de plebiscitos obligados por la ley, de los voluntarios o los de veto, todos tienen al final como objetivo la legitimidad. Si se trata de la ley, el plebiscito otorga legitimidad en cuanto que por la simple previsión en la ley, se sostiene que una decisión en torno a determinado asunto para ser legítima debe ser consultada. Los plebiscitos voluntarios buscan conseguir legitimidad en las decisiones tomadas por los gobiernos, haciendo patente el apoyo ciudadano a las resoluciones de éstos. El veto de las decisiones gubernamentales a través de los plebiscitos iniciados por legisladores o por ciudadanos también tiene como objetivo primordial el restarle legitimidad a las acciones del gobierno. Sean vinculatorios o facultativos, los plebiscitos dejan una estela de legitimidad producida por el apoyo de la ciudadanía a determinados asuntos.

La legitimidad inherente al plebiscito se manifiesta con su sola implementación, pues el hecho de llevar a cabo una consulta entre los ciudadanos, independientemente del resultado, significa hacer explícito que las decisiones del gobierno toman en cuenta a la ciudadanía, lo que es evidencia de que los ciudadanos participan del poder político, no sólo en la selección de gobernantes, sino también en la acción concreta del gobierno. La necesidad de conseguir legitimidad en torno a las decisiones gubernamentales, ya sea apoyándolas o rechazándolas, deja manifiesto que, cuando se ponen en práctica plebiscitos, existe un déficit de legitimidad en las instituciones tradicionales, pues de otra forma no sería necesaria buscarla a través de instrumentos diferentes al sistema electoral representativo.

4. EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal, capital de la República Mexicana y sede de los poderes federales, se caracterizó por la ausencia de un régimen político autónomo que permitiera a los ciudadanos elegir a sus gobernantes y representantes. La población del Distrito Federal poseyó una ciudadanía limitada, al no poder ejercer el derecho a elegir quienes gobiernan -el cual es el pilar fundamental de la democracia. A pesar de la existencia formal de la democracia electoral, en el Distrito Federal la participación de la ciudadanía estaba limitada -no sólo al sufragio- al voto sólo para elegir a las autoridades a nivel federal.

En la actualidad, el Distrito Federal ha conseguido tener un arreglo institucional en el que sus ciudadanos participan, a través de su voto, de la democracia electoral y representativa. Se realizan comicios periódicamente en los que se eligen a los representantes populares y a las autoridades del gobierno, por medio de la competencia de partidos políticos por el sufragio.

El Distrito Federal posee entonces, una diversidad de instituciones que en su integración constituyen el espectro político institucionales de la ciudad. Este arreglo institucional existe desde hace relativamente pocos años, a partir de sucesivas reformas a la legislación que fueron configurando un sistema democrático electoral, con representación y capacidad de legislación propia.

Desde la gestación de dicho sistema, se han incorporado elementos para incidir en la toma de decisiones de gobierno y en la creación de leyes, a partir de una mayor participación de la ciudadanía. De entre estos elementos destaca la inserción de instrumentos de democracia directa, como forma de que la voluntad ciudadana intervenga directamente las decisiones de las instituciones.

Así, en septiembre de 2002 se estrenó la figura del plebiscito -de manera institucional y legal- como elemento para definir si se realizaba o no una obra pública: los Segundos Niveles en Periférico y Viaducto. La instrumentación de este plebiscito, al estar marcada por la controversia, produjo la necesidad de estudiarlo con profundidad, para determinar en realidad el papel que cumplió.

En consecuencia, el presente capítulo analiza las condiciones jurídico-políticas en que ha estado el Distrito Federal, como capital de la República Mexicana y sede de los poderes federales, con el propósito de establecer cuáles han sido los antecedentes del régimen político democrático que existe en la actualidad, para luego conocer las características que

éste posee. Asimismo, se estudia la legislación en materia de participación ciudadana, la cual contiene a los instrumentos de democracia directa, analizando cada uno de ellos, a favor de establecer una conceptualización integral de la ley, como de los aspectos sobre los que pueden intervenir.

4.1 La democracia en el Distrito Federal

El surgimiento de un régimen político democrático en el Distrito Federal se enmarca en el proceso de transición a la democracia acaecido en la República desde hace por lo menos cinco lustros. México ha pasado de ser un régimen autoritario, con un partido hegemónico, elecciones deficientes y corruptas, en suma, el sistema que produjo la Revolución Mexicana, a ser un país con un sistema democrático naciente, con elecciones competidas entre fuerzas políticas que tienen oportunidades reales de acceder al poder.

Es indudable que México posee una herencia –herencia mas no tradición¹⁰- democrática añeja: desde que el país surge como nación independiente existieron diferentes posiciones que tuvieron como parte fundamental el establecimiento de la democracia. Durante el siglo XIX, la lucha entre *liberales* y *conservadores* en buena medida estuvo centrada en torno a la democracia, en la medida en que se enfrentaron dos visiones del gobierno que la nación debía darse. Los *liberales* promovieron la instauración de un régimen democrático, impulsando a la masas a movilizarse, los *conservadores* “*se consideraron realistas políticos, y desde el principio vieron a la democracia liberal como una utopía peligrosa*”¹¹. El resultado des este enfrentamiento fue una guerra civil, que culminó con el triunfo liberal, y las consiguientes marginación de la Iglesia y restauración de la República.

La inauguración de una vida republicana y democrática debió ocurrir con el triunfo liberal de 1867; sin embargo, el gobierno siguió estando muy restringido. Poco tiempo después, este aparente triunfo demócrata se convirtió en la más prolongada dictadura de la historia de México, la de Porfirio Díaz.

El gobierno de Díaz duró más de treinta años, a lo largo de los cuales se fue progresivamente

¹⁰ Considero México no posee una tradición democrática porque este sistema no logró consolidarse desde el surgimiento del país como nación independiente, a pesar de que a lo largo de su historia haya sido invocada y pretendida en diversas ocasiones.

¹¹ Lorenzo Meyer, “La debilidad histórica de la democracia mexicana” en Cordera, Rolando, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (compil.) *México: el reclamo democrático*. México: Siglo XXI Editores, 1988. p. 174.

gestando un movimiento que, al tiempo que buscaba su derrocamiento, reivindicaba la reinstauración de la democracia. Con Francisco I. Madero al frente, la Revolución mexicana consiguió derrocar a Díaz en 1911: *"la Revolución mexicana se inició como un mero intento de hacer realidad la democracia política, forma de gobierno que suponía debía haber quedado establecido de manera definitiva 44 años atrás"*¹². El gobierno de Madero tuvo como destino otra dictadura – la de Victoriano Huerta – a la postre de sus asesinato.

La Revolución produjo una nueva Constitución, pero también una gran inestabilidad política motivada por las pugnas por el liderazgo de la nación entre las principales figuras de la lucha armada. Estas pugnas desembocaron en los asesinatos de los mencionados líderes y, a la postre en la creación del sistema político que caracterizó a México durante la gran parte del siglo XX, el de partido hegemónico, con un Presidente con facultades amplias, que le permitieron tener gran control sobre lo que ocurría en la política.

De esta manera, la transición a la democracia mexicana acaecida en los tiempos recientes, ha estado centrada en la construcción de reglas que permitan que las preferencias ciudadanas se vean reflejadas tanto en los órganos legislativos, como en el triunfo de fuerzas políticas que a la postre se conviertan en gobiernos. Para ello se han construido instituciones confiables y con la fuerza necesaria, que den certidumbre a la contienda por el poder.

La democratización del Distrito Federal ha estado enmarcada en este proceso de transición a nivel nacional. Sin embargo, la complejidad y peculiaridad de la estructura jurídico-política de la ciudad capital hacen que la instauración de un régimen democrático se conforme como un proceso autónomo, que contempla una diversidad de elementos y actores.

Por ello, es fundamental analizar las características que poseyó el régimen político nacional y que le otorgan su carácter excepcional, para luego establecer los rasgos que determinan al sistema democrático actual, sobre el que se construyó una legislación que abrió la puerta a los instrumentos de democracia directa.

4.1.1 La conformación del régimen político de 'excepción'

El desarrollo del sistema democrático en el Distrito Federal se caracteriza por la presencia de tres factores: los cambios en la estructura de la organización política de la ciudad; las características del sistema de representación a nivel nacional, y la gestación de la participación

¹² *ibidem*, p. 15

ciudadana exterior a la instituciones. La confluencia de estos factores desarrolla un sistema de representación limitada, sustentado en la ausencia de órganos locales de representación y en la imposibilidad de elegir a los gobernantes de forma inmediata; el cual prevaleció por más de seis décadas en la capital de la República mexicana. Sin embargo, el mismo desarrollo de estos tres elementos sienta las bases para su reforma.

El primer factor está representado por las diferentes modificaciones realizadas a la legislación sobre el régimen político de la Ciudad de México en su calidad de capital de la República y sede de los Poderes Federales.

El segundo factor está integrado por la conformación del sistema de representación a nivel nacional, pues como se explicará era el único al que tenían acceso los habitantes de la ciudad. Ambos factores, convergen al ser el sustento de la institucionalidad del poder político, de las formas de participación y de la representación en el Distrito Federal.

El tercer factor, surge al exterior de la instituciones, pero la importancia que consigue influye significativamente en la modificación del régimen político de la capital.

Respecto de cómo se estructuró la organización política del Distrito, es fundamental partir del surgimiento de la figura del Distrito Federal, desde que la República Mexicana nace como Nación independiente. La Constitución de 1824, que creó las bases sobre las que se desarrollaría el naciente país, determinó que sería una federación el régimen político que se daría México, teniendo como sede de los Poderes de la Unión un *distrito* que el Congreso definiría. Después de polémicos debates sobre el lugar donde debían asentarse los poderes federales, la Ciudad de México superó a Querétaro en la votación del Constituyente¹¹³. El 18 de noviembre de 1824 se dictó el decreto que creó al Distrito Federal, radicándolo en la Ciudad de México, siendo ésta a partir de entonces la capital de la Nación mexicana.

La primera Carta Magna del país estableció que el gobierno de la Capital del país recaería en el Gobierno Federal, aunque también se conservaron los ayuntamientos, heredados del periodo colonial¹¹⁴. Los habitantes del Distrito Federal tendrían además el derecho de nombrar

113 La votación en el Congreso fue dividida; la Ciudad de México resultó la seleccionada con 49 votos a favor, mientras Querétaro tuvo 32. Este resultado estuvo decisivamente influido por la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, quien "con argumentos de índole geográfico, histórico, político y sociológico, consiguió que la Ciudad de México fuera designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría y denominación de 'Capital de la República Mexicana'". Manuel Ignacio Martínez Espinoza. "Participación política: instrumentos de democracia y convivencia" en *Ensayos* (1er Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento IEDD) México: IEDD, 2001. p. 98.

114 La Constitución de 1824 inauguró la disputa histórica entre autoridades locales y federales, que a la postre suscitó que la Federación determinara modificar esta situación.

representantes en la Cámara de Diputados, sin que se creara un órgano de representación local.

Posteriormente, durante los debates del Constituyente del 1857, nuevamente se presentó una controversia en torno a cuál sería la capital del país y sede de los poderes federales, intentando algunos que la Ciudad de México dejara de serlo. Al final, se decidió que siguiera siendo ésta última, sin embargo, en este Congreso comenzó a debatirse respecto de cómo debía estar estructurada la organización política del Distrito Federal, pues en ella coexistían el poder local y el federal.

Una vez que triunfó la Revolución y que del Constituyente de Querétaro surge una nueva Constitución de 1917, se estableció de manera precisa cómo debía ser la organización política del Distrito Federal. En primera instancia esta legislación suprema determinó que el Congreso de la Unión sería la única instancia que podría legislar en materia del Distrito Federal¹¹⁵; en segundo lugar, estipuló que éste se dividiría en municipalidades gobernadas por un Ayuntamiento que emanaría de la elección popular directa; el Distrito Federal tendría al frente a un Gobernador elegido por el Presidente de la República, quien tenía la facultad de designarlo y removerlo libremente.

La organización política que generó la Constitución de 1917 dejó al Distrito Federal huérfano de órgano legislativo propio, y además acrecentó la conflictiva relación entre el gobierno local dependiente del presidente y los ayuntamientos. *“Los constituyentes del 1917 dejaron al Distrito Federal como estado condicionado o con derechos suspendidos”¹¹⁶*, pues sus habitantes no poseían el derecho a la representación local, que significa en última instancia que éstos no pueden participar directamente de las leyes que regulan su ámbito inmediato; como tampoco estaban en condición de designar a la cabeza del gobierno local.

La coexistencia de poderes municipal, local y el federal produjo rápidamente dificultades entre estas autoridades, lo cual dio pie a que en abril de 1928 el Presidente Álvaro Obregón enviara al Congreso de la Unión una serie de iniciativas de Reforma Constitucional que pretendían anular las municipalidades del Distrito Federal. En diciembre de 1928, una vez discutida y aprobada la propuesta presidencial en la Cámaras¹¹⁷, el recientemente investido

115 Así lo estipuló el artículo 73 original.

116 Manuel Ignacio Martínez Espinoza. *Cp cit.* p. 101.

117 A pesar de que la propuesta de Álvaro Obregón fue aprobada por los legisladores sin grandes cambios, en los recintos legislativos existieron posiciones que se opusieron a ella, sosteniendo que el municipio libre era pieza fundamental para que los ciudadanos ejercieran su derecho a participar del poder político. Cf. Oscar Flores Molina. *La Reforma Política del Distrito*

Presidente, Emilio Portes Gil, expidió el Decreto de la primera *Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales*, en la que se creó el Departamento del Distrito Federal, dejando al *Regente*, designado por el Presidente de la República, a cargo de éste. Además, se instituyeron las delegaciones y subdelegaciones como unidades territoriales, que serían comandadas por Delegados. De esta forma, se trasladaron definitivamente todas las funciones del ayuntamiento al poder central, que era el encargado de encomendar las tareas administrativas a los delegados.

Esta reforma, para atemperar los efectos que producía la anulación del municipio en el Distrito Federal, fundó el Consejo Consultivo del Ciudad de México, creándose “*un tipo de representación corporativa de la población vinculada a diferentes instancias del gobierno*”¹¹⁸. Sin embargo, este Consejo no pudo ser un verdadero canal de intermediación entre las demandas ciudadanas y la instituciones de gobierno.

La Reforma Constitucional de 1928 sobre el régimen político del Distrito Federal disminuyó aún más los derechos políticos de sus ciudadanos, pues sumó a la inexistencia de un legislativo local, la imposibilidad de designar autoridades. Esta condición se arraigó en la Ciudad de México durante casi 70 años, haciendo que la ciudadanía en este territorio estuviera altamente limitada, pues podían participar en la designación de autoridades sólo a escala federal, generando entonces una progresiva disociación entre la administración local y la población¹¹⁹. Asimismo, se gestó la estructura de poder jerárquica y vertical que distinguió al Distrito Federal.

A la Reforma de 1928 le sucedieron otras de menores alcances, dirigidas principalmente a especificar los ámbitos de acción de las diferentes entidades. En 1941 se creó la segunda *Ley Orgánica del Distrito Federal*, la cual postuló que las atribuciones del Departamento serían en materia de servicios públicos, hacienda, de reglamentación y expropiaciones; se estableció que la delegaciones serían 11¹²⁰; también se le dio al Regente la facultad de nombrar sus colaboradores previa autorización del Presidente.

Para 1970, esta ley fue reformada dictando que la estructura del gobierno central estaría a cargo de tres secretarios, un oficial mayor y 18 direcciones generales; el Regente podrían

Federal México IJDF (Tesis, Ter Concurso de tesis, ensayo y cuento), 9001, p. 39-40.

118 Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital México*. UNAM – Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 194.

119 Existen distintas repeticiones que este fenómeno tiene en la relación entre funcionarios públicos locales y ciudadanía pues al no deber estos sus cargos a los habitantes, hacían que el vínculo entre estos se perviniera.

120 Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Iztahualco, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztapalapa, Itzapalapa y Xochimilco.

expedir los reglamentos internos de organización de las dependencias. También se crearon un consejo consultivo, la juntas de vecinos y la estructura territorial dividida en 16 delegaciones.

La capital de la República mexicana, a pesar de las diferentes reformas a su normatividad, continuó haciendo que sus ciudadanos vivieran un régimen de excepción, donde sus derechos estaban limitados, concentrando el poder en el Presidente y en el Regente. El poder centralizado gobernó a la población en ausencia de mecanismos reales de participación y representación de la población por alrededor de seis décadas.

Las condiciones excepcionales que poseía la ciudadanía en la Ciudad de México iniciaron un lento proceso de cambio a finales de los setenta. Es en estos tiempos es donde convergen lo local con lo nacional, pues en 1977 se llevó a cabo una importante reforma político-electoral a nivel nacional, y en 1979 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal, modificándose el artículo 73 constitucional referente a la estructura jurídico política de la Ciudad.

Las modificaciones que realizaron al sistema de representación a nivel nacional son el primer antecedente de la reforma política del Distrito Federal, debido a que al modificar la estructura de la representación en la Cámara de Diputados se dio, por un lado, paso a la consolidación de fuerzas políticas alternativas al PRI, y por otro, se modificó la conformación del único órgano que tenía potestades de legislar en el Distrito Federal.

La mencionada reforma acaecida en 1977 tuvo como objetivo constituir un sistema electoral diferente al que había existido desde la creación de la Constitución de 1917. En la Carta Magna se estableció que la soberanía nacional reside en el pueblo¹⁹¹ y es ejercida a través de los Poderes de la Unión (legislativo, ejecutivo y judicial)¹⁹². El pueblo soberano determina que la forma de gobierno de la Nación sería una *República representativa, democrática y federal*¹⁹³, bajo un régimen presidencial, que otorga al Presidente la Jefatura de Gobierno y la Jefatura del Estado. El Presidente, titular del poder ejecutivo y responsable del gobierno sería elegido a través del voto universal secreto y directo, en tanto que el Poder Legislativo estaría conformado por dos Cámaras, la de Senadores y la de Diputados¹⁹⁴. Los legisladores serían

191 Artículo 39 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985. p. 101.

192 Artículo 41 *Ibidem* p. 103.

193 Artículo 40 *Ibidem* p. 103.

194 El artículo 53 original fue modificado en hasta 1977 en cinco ocasiones, por lo cual el número de miembros de la Cámara

elegidos por mayoría, también a través del voto universal secreto y directo.

El sistema electoral que emanó de la Constitución se caracterizó por ser de mayoría simple¹²⁵, en convivencia con un sistema no competitivo de partido hegemónico¹²⁶. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) buscó “contener el desgajamiento del grupo revolucionario, instaurar un sistema civilizado de lucha de dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr la metas de la Revolución Mexicana”¹²⁷. Estas funciones estuvieron en detrimento de la instauración de un sistema democrático real, pues con la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana, y ésta a su vez en el Partido Revolucionario Institucional, la contienda por el poder político se realizó principalmente al interior del partido del Estado. Éste se convirtió en un instrumento para reclutar los cuadros políticos, para cooptar a la organizaciones de masas generando un red clientelar: el PRI era el único canal para participar del poder político y para buscar la resolución de las demandas sociales.¹²⁸

La oposición estuvo relegada a un papel muy limitado en la lucha por el poder de manera institucional¹²⁹ por muchos años, hasta que a partir de la reforma política de 1977¹³⁰ esta situación comenzó a modificarse. En este año gestó reforma electoral, materializada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPEE), que puso los cimientos al sistema mixto que existe hasta ahora. La nueva legislación estableció 300 distritos electorales de mayoría, adicionando a la Cámara de Diputados 100 escaños de representación proporcional, facilitando la entrada los partidos de oposición. No obstante, la LFOPEE también otorgó la calidad de *entidad de interés público* a los partidos políticos, otorgándoles facultades para participar del financiamiento público, del tiempo oficial en los medios de

de Diputados cambiará según la legislatura de que se tratara

125 Alonso Lujambio sostiene que el sistema electoral mexicano era un autoritarismo mayoritario. Alonso Lujambio. *El poder compartido México* (Oceano, 2000) p. 21.

126 Esta denominación se sustenta en la hipótesis realizada por Giovanni Sartori, expresada en el tercer capítulo.

127 Daniel Cosío Villegas. *El sistema político mexicano México*. Joaquín Mortiz, 1979. 35.

128 Hector Aguilar Camín y Lorenzo Meyer sostienen que el régimen de partido de Estado pudo sostenerse gracias a que éste se convirtió en un “gran aparato de gestión del bienestar y (de) las demandas sociales” (y una) maquinaria de legitimación electoral”. Hector Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la Revolución Mexicana México*. Cal y Arena, 1998. p. 300.

129 El hecho de que no existiera oposición al PRI en las Cámaras no quiere decir que ésta no existiera. En el país se vivieron diversas movilizaciones populares que se enfrentaron a la estructura de gobierno, inclusive al margen de la ley. También, el empresariado nacional se dio a la tarea de generar organizaciones que pudieran incidir en las decisiones de gobierno.

130 Si bien la creación de LFOPEE significó la posibilidad de un cambio real en la conformación de la Cámara de Diputados, en 1961 se realizó una primera reforma al sistema electoral, en pos de otorgar oportunidades a la oposición de acceder a la Cámara de Diputados, lo cual hizo que el sistema dejara de ser plenamente mayoritario. El sistema que surgió de esta reforma permitió a los partidos ingresar a la Cámara de Diputados siempre y cuando consiguieran el 2.5% de la votación, pudiendo aumentar un cuartil por cada 0.1%, hasta llegar a 50 miembros en la cámara.

comunicación y acceso a las instituciones organizadoras de los comicios¹³¹.

La reforma dio pie a que los habitantes del país, por ende los capitalinos, fueran representados en la Cámara de Diputados, que era la única instancia legislativa del Distrito Federal, por partidos políticos distintos al del gobierno. Se configuró un cambio en la representación política de los habitantes del DF, y la posibilidad de incluir en la agenda diferentes asuntos que no estaban previamente considerados, como la representación limitada al ámbito federal. Asimismo, se incentivó la participación política de la ciudadanía en organizaciones políticas de oposición, que en el Distrito Federal exigieron que se modificara este sistema excepcional de representación limitada.

Bajo la influencia de la Reforma acaecida en 1977, al año siguiente se gesta una modificación a la estructura jurídico-política del Distrito Federal de mayor importancia, pues se crearon dos canales institucionales para la participación política de los ciudadanos, que sin embargo, no fueron puestos en práctica nunca. Por una parte, se adicionó al artículo 73 constitucional y se suscribió en dicha ley, la posibilidad someter a referéndum los ordenamientos legales referentes al gobierno del Distrito Federal, creándose también la figura de iniciativa popular, mecanismo a través del cual los ciudadanos del Distrito Federal podían presentar iniciativa de ley en materia local.

Además, la legislación referente al Distrito Federal de 1978, fundó nuevas instancias de participación ciudadana a través de la creación de los *órganos de colaboración vecinal y ciudadana*, integrados por los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el consejo consultivo del Distrito Federal. Los primeros consistían en la creación de un comité integrado por los habitantes de cada manzana de la ciudad, quienes nombraban a uno de ellos como Jefe de manzana, estos comités a su vez integraban en cada colonia las diferentes Asociaciones de Residentes, para luego integrar por cada delegación las Juntas de Vecinos. En cada una de ellas se nombraba un presidente que formaría parte del Consejo Consultivo del Distrito Federal.

Estas nuevas figuras creadas por la ley, en realidad no significaron avances en cuestión de participación de la ciudadanía y de representación de sus intereses. Si bien duraron hasta

131. Lujambio manifiesta que la reforma de 1977 se sostenía en dos ventajas: para el gobierno y su partido. "La primera consistía en que la competencia electoral ya no dependía de un solo partido de oposición (el PARD), sino de varios que, dada su distancia ideológica, difícilmente se pondrían de acuerdo para, todos juntos, abstenerse de participar en los comicios (...). La segunda de las ventajas consistía en enfrentar opciones opositoras en las dos bandas del espectro ideológico, lo tendiera hipotéticamente a dividir la votación en su contra". Alonso Lujambio, *Op. cit.* p. 26.

1995¹³² los habitantes de la Ciudad de México nunca fueron verdaderamente convocados a participar en ellas. Alicia Ziccardi resume de manera clara el papel que jugó esta reforma.

*Todo indica que esta nueva legalidad no se tradujo en una forma de gobernar con una participación ciudadana diferente a la del pasado, más bien se reglamentaba la representación, subordinándola a la propia estructura del gobierno, lo cual permite suponer que, más que una forma de participación, se institucionalizaba una forma innovadora de control institucional sobre la acción ciudadana*¹³³

Se han explicado los dos primeros factores que incidieron en la conformación de sistema político del Distrito Federal. Es menester ahora analizar cómo se gestó la participación ciudadana al exterior de los canales institucionales previstos por la legislación.

Las características que poseía la población de la Ciudad de México en las primeras décadas del siglo XX, se modificaron rápidamente por el crecimiento de la industria y por la conformación de la burocracia. La población dejó de ser pequeña, rural y urbana, para convertirse en una metrópolis con una población de gran dimensión, casi completamente urbana, y ansiosa por conseguir los beneficios que la que la vida en la ciudad involucra.

Ya en 1943, a través de la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), se comenzó a configurar una forma de participación corporativa, tendiente a canalizar las demandas de los sectores populares de suelo, vivienda y servicios urbanos. Este modo de participación gozó de eficacia, pues consiguió solventar, en alguna medida, las demandas de las organizaciones populares. Sin embargo, la movilización política generada por el movimiento estudiantil de 1968 sirvió de catalizador para que la participación ciudadana entrara en otra dimensión, adquiriendo a partir de entonces cierta autonomía.

Posteriormente, la crisis económica que sufrió el país a inicios de los años ochenta, el cambio en el modelo de desarrollo económico generado por el gobierno de Miguel de la Madrid¹³⁴, y la previa reforma política de 1977, que llevó a las oposiciones a contender de manera institucional por el poder, generaron diversas manifestaciones ciudadanas que buscaron

132 En este año se creó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

133 Alicia Ziccardi, *Op. cit.* p. 127.

134 El gobierno del Miguel de la Madrid se enfrentó a un grave situación económica y política. “El horizonte del nuevo gobierno era de recortes, estrangulamiento financiero, cierre de los mercados monetarios y comerciales internacionales, desempleo con castigo salarial, caída del gasto público y decrecimiento para 1983 que se preveía entonces que situaría entre cero y menos cinco por ciento”. Ante ello, decidió dejarse de las políticas asistenciales que habían marcado el desarrollo mexicano provocando un inmediato descontento en la población. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *Op. cit.* p. 259.

defender los derechos de los sectores populares de la Ciudad de México. Ello se cristalizó en la creación de la Coordinación Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP)¹³⁵, que junto a otras organizaciones se unificaron entorno al frente Nacional de Defensa del Salario contra la Carestía y al Frente Nacional de Defensa de la Economía, con el objetivo de negociar las demandas de las demandas populares.

La progresiva gestación de la participación política de los habitantes del Distrito Federal encuentra en el sismo de 1985 su más importante coyuntura. Los desastrosos estragos que provocó este fenómeno natural en la Ciudad de México, generaron una espontánea participación de los ciudadanos en el rescate de las víctimas y en el acopio de víveres; en suma, la ciudadanía respondía de manera eficaz y oportuna ante la grave situación, mientras el gobierno de la Ciudad y el federal tardaron en gestar soluciones ante la urgencia. Así, la sociedad adquirió plena conciencia de las posibilidades que podría alcanzar su participación en la vida política, además, entendió que su acción superaba a la de las autoridades, lo cual sin duda, les restaba legitimidad.

La movilización creada a raíz de los sucesos de 1985, trascendió en el tiempo a través de la población afectada. Los damnificados del sismo conformaron más de 80 organizaciones populares que se reunieron en torno a la Coordinadora Única de Damnificados, la cual, por medio de sus protestas constantes, consiguió la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, acuerdo que iniciaba un proceso de reconstrucción de viviendas¹³⁶.

El estudio de los tres factores estudiados, explica las condiciones en que se gestó la participación ciudadana en el Distrito Federal, la que tuvo que generarse al margen de la institucionalidad que creaban las leyes, pues desde la Revolución Mexicana, los habitantes de la Ciudad de México vivieron un régimen de participación acotada, en detrimento del goce de sus derechos ciudadanos y en favor de un poder centralizado y jerárquico.

4.1.2 Las reformas políticas al Distrito Federal: la gestación del régimen político local.

La necesidad de cambios en la estructura jurídica o política del Distrito Federal, a pesar de estar

135 Esta organización se creó en los setenta, sin embargo consiguió presencia importante en la capital del país a partir del inicio de la década siguiente. Cfr. Alicia Ziccardi, *Op. cit.*, p. 135.

136 Estas movilizaciones populares, sentaron los bases para la creación de las organizaciones de base que remindican la vivienda, como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), la Asamblea de Barrios, entre otras.

latente desde 1928, año en que se crea el régimen de excepción, se vuelve indispensable en el segundo lustro de la década de los ochenta. La lucha por devolver a los ciudadanos la capacidad de crear sus leyes a partir de un órgano legislativo local, y de poder elegir a sus gobernantes inmediatos, se dio en dos vertientes a través de la participación política institucional plasmada en la intervención de los partidos políticos en el sistema electoral, y mediante la consolidación de la participación política en las organizaciones populares que demandan la resolución de conflictos específicos, pero que también invocaron la necesidad de establecer canales institucionales de ejercicio de los derechos políticos.

El resultado de esta búsqueda por medio de estos frentes, fue la convocatoria del Regente de la Ciudad, Ramón Aguirre, a realizar consultas públicas para discutir el futuro de la participación ciudadana en el DF.

El Presidente de la Madrid presentó posteriormente a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al régimen político del Distrito Federal, la cual fue aprobada y promulgada en 1987. La consecuencia primordial de estos cambios en la legislación fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La institución de representación creada por esta primera reforma, fue elegida por primera vez en la elecciones de julio de 1988, su integración se daría de la siguiente manera: 66 representantes, 40 electos por mayoría en cada uno de los distritos electorales en que se dividía el territorio del Distrito Federal y por 96 de representación proporcional.

La primera Asamblea de Representantes estuvo conformada de la siguiente manera: Partido Acción Nacional (PAN) 18 curúles (99.67%), Partido Revolucionario Institucional (PRI) 34 (25.72%), Partido Popular Socialista (PPS) 6 (14.93%), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PICRN) 3 (13.14%), Partido Mexicano Socialista (PMS) 3 (13.14%), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) 2 (7.13%).¹³⁷

Las funciones que se concedieron la Asamblea de Representantes fueron deliberativas y consultivas, sin tener facultades legislativas. Esta, a pesar de tener un papel muy acotado, significó la restauración de la representación política a través del voto universal y directo en el

137 Estos datos muestran una clara tendencia a favorecer al PRI, que tuvo mayoría absoluta en la primera Asamblea, a pesar de que tuvo poco más de la cuarta parte de la votación, lo cual lo sobrepresentó en un 96%. Ello en detrimento de los partidos de oposición. El impulso que tuvo la campaña cardenista no se reflejó en la representación hacia un partido, pues estos se unieron en la contienda presidencial, no así en la local. Los datos son obtenidos en Ángel Alfredo de la Rosa: "De la centinela autoritaria a la incertidumbre democrática en la elecciones del Distrito Federal" en *Ensayos Cívicos* (Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento II DF), México: IIDE, 2002, p. 25.

Distrito Federal

En el ámbito nacional, el proceso electoral de 1988, se distinguió por ser el primero competido en el México posrevolucionario. La candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas por cuatro partidos de oposición consiguió un nivel alto de votación, aunque después de un complicado proceso, la victoria fuera otorgado al abanderado priista Carlos Salinas de Gortari.

La elección de 1988 poseyó un carácter claramente fraudulento¹³⁸, provocando que el régimen político de la Nación se viera altamente cuestionado. Lo anterior, junto con las importantes protestas de la fuerzas políticas opositoras, incitó al recientemente electo gobierno a realizar una reforma política nacional, con el propósito legitimarse

En 1990 se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que sentó las bases de la organización y estructura política que tiene el país hoy. En materia del Distrito Federal, esta reforma no modificó su situación de excepción, continuando con la facultad presidencial de designar al jefe del Departamento del Distrito Federal, y manteniendo a la Asamblea de Representantes como órgano colegiado sin atribuciones legislativas.

El único cambio producido por la entrada en vigor del COFIPE fue el rediseño de la cláusula de gobernabilidad, la cual establecía que se le asignarían tantos asambleístas como fueran necesarios para tener mayoría absoluta, al partido que consiguiera por lo menos el 30% de los sufragios. Debido a que el PRI consiguió el 45.7% de los votos en la elección de la Asamblea, consiguiendo la mayor parte de los cuarenta distrito, la cláusula no fue utilizada.

Para 1992, los debates sobre la reforma política en el Distrito Federal se reavivaron, a partir de la convocatoria del regente Manuel Camacho a las diversas fuerzas políticas, que creó la Mesa de Concertación. En ésta, los partidos tuvieron diferencias en cuanto a la propuesta de transformar al DF en un estado más de la federación y de la elección popular de los gobernantes.

Mientras se discutía el contenido de ésta reforma, nueve miembros de la Asamblea de Representantes, junto con algunas organizaciones ciudadanas, convocaron el 21 de marzo de 1993 a un 'Plebiscito' ciudadano para que la población opinara acerca de cómo debía organizarse políticamente al Distrito Federal. La participación en este instrumento fue de 331,180 personas, que representó alrededor del 7% del padrón. A pesar de que el 'plebiscito ciudadano' no tenían ninguna vinculación legal, sirvió de apoyo en la negociación

138 Véase: *ib. id.*, p. 26.

139 Véase: *ib. id.*, p. 26.

de la reforma¹³⁹

Al año siguiente, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, presentó una iniciativa de reforma constitucional, que posteriormente fue aceptada. La reforma realizó un cambio importante en la normatividad del Distrito Federal, modificándose el artículo 73 constitucional para dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El Estatuto "*no es propiamente una constitución local sino un ordenamiento de excepción y su aprobación no está a cargo de un Poder Legislativo local, sino del Congreso de la Unión*"¹⁴⁰, si bien se asemejó a una constitución local, no otorgó el rango de estado a la Ciudad de México.

En esta legislación, si bien se prosiguió con la facultad presidencial de nombrar al titular del Ejecutivo local, se estableció que el Regente debería ser uno de los diputados o senadores electos en el Distrito Federal, miembro del partido que hubiera conseguido la mayoría en la Asamblea de Representantes. A ello se sumó la necesidad de que el Senado ratificara a esta persona. Esta modificación evidenció la necesidad de que la votación de la población de la capital influyera en la designación del titular del gobierno local.

Las facultades de la Asamblea de Representantes también fueron modificadas, al concedérsele las responsabilidades de aprobar el presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública, legislar en ciertos asuntos del ámbito local y de ratificar al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

La reforma de 1993 generó además, la figura del Consejo de Ciudadanos para cada Delegación Política buscando crear un mecanismo intervención ciudadana en el ámbito administrativo inmediato. El papel de este Consejo sería la supervisión, evaluación, consulta y aprobación de los programas de la administración delegacional.

Posterior a la reforma de 1993, y a la creación del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal en 1994, se generó un conflicto que enfrentó a los partidos de oposición, con el PRI y el gobierno, motivado por la instrumentación de los Consejos Ciudadano de las delegaciones. Estos Consejos fueron pieza medular para que la reforma consiguiera el apoyo de las diversas fuerzas políticas, pues veían en él un mecanismo inédito que podría impulsar la participación de la ciudadanía. Tanto la reforma constitucional, como el Estatuto establecieron que la conformación de los Consejos sería reglamentada por una ley secundaria. Sin embargo, la

139 Pablo Javier Berera Chávez: "La reforma político electoral del Distrito Federal" en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal México*. IJIA, 2001. p. 104-140 *idem*

mayoría priista aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que excluía a los partidos de la postulación de candidatos a los Consejos. Así, en 1996 se eligieron a los consejeros ciudadanos en conformidad con la ley en la materia, lo que provocó que éstos *"fueran unos órganos de representación ciudadana que nacieron debilitados por un proceso electoral conflictivo"*¹⁴¹

El nuevo orden legislativo que produjeron la reforma constitucional y Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, fue puesto en práctica en la elecciones de 1994. El PRI nuevamente consiguió la mayoría en la Asamblea con 38 escaños, lo cual le permitió, al ejercer las nuevas prerrogativas en torno a la ratificación del Regente, a la hacienda pública, continuar con un gobierno que seguía administrando la Ciudad a favor de los intereses del partido y del presidente

En 1996 se gesta la reforma al régimen político del Distrito Federal de mayores alcances, la cual establece buena parte de la estructura jurídico política actual. En primer lugar, terminó con la designación del titular del ejecutivo local en manos del presidente, cediendo el derecho a la ciudadanía de elegir mediante el ejercicio del voto directo al que ahora se nombraría como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, la ley otorgó al Senado la facultad de remover al Jefe de Gobierno si éste considera que incurrió en faltas graves que alteren las relaciones con los Poderes de la Unión. Esta previsión sigue acotando la facultades del titular del Gobierno del Distrito Federal, concediendo al los Poderes Federales un alto grado de intervención en la estructura de poder local. Los capitalinos adquirieron también a partir de ésta reforma, el derecho a que los titulares de los administraciones delegacionales fueron elegidos por sufragio directo, con la salvedad de que sería hasta las elecciones del 2000 cuando esto se pondría en práctica.

La Asamblea de Representantes cambió su nombre por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, viendo además incrementadas sus facultades legislativas a todos los ámbitos, con excepción del Estatuto de Gobierno, que siguió necesitando ser ratificado por el Congreso de la Unión.

El diseño legal creado en 1996, se puso en práctica en las elecciones de 1997. El candidato del PRD ganó con el 48.1% de los votos, la Jefatura de Gobierno, siendo el primer gobernante elegido por los ciudadanos después de casi 70 años. Además, el PRD obtuvo la mayoría

¹⁴¹ Alicia Ziccardi. *Op. cit.* p. 134

absoluta en la Asamblea Legislativa al ganar 38 asientos (todos ellos de mayoría relativa), lo cual a la postre le permitiría realizar las modificaciones a la legislación para profundizar la autonomía de la Capital del país.

En 1997, la Asamblea ya con amplias facultades legislativas, aprobó un proyecto de reforma al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal para modificar la estructura político electoral del Distrito Federal. Estas reformas, aceptadas por el Congreso de la Unión y promulgadas en diciembre del mismo año, se centraron en los siguientes puntos: se suprimió la facultad presidencial de iniciar leyes en la Asamblea Legislativa; amplió las facultades de la Asamblea, otorgándole la de designar al sustituto del Jefe de Gobierno en caso de que éste llegase a faltar; legisló sobre las responsabilidades del Jefe de Gobierno, aunque se conservó la facultad del Senado para removerlo; incluyó las figuras de participación ciudadana (iniciativa popular y plebiscito, bajo el entendido de que la ley correspondiente normaría en la materia; creó al Instituto Electoral del Distrito Federal y al Tribunal Electoral del Distrito Federal, generando una autoridad autónoma en materia electoral

De esta forma, la reforma de 1997 dio pie a que se creará la legislación que regularía la contienda por el poder político en el Distrito Federal. Es a partir de las leyes que surgen de esta reforma constitucional y del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, es que se configura el sistema vigente.

La institucionalidad electoral local y autónoma se plasma en la creación del Código Electoral del Distrito Federal, pues significa el dotar a la capital de reglas propias que regulen la competencia por el poder político. De esta forma, la reforma político electoral de 1997-1998, fue la iniciadora de dicha institucionalidad cuando aprobó y publicó la normatividad en la materia

Es fundamental señalar que la gestación del Código Electoral transitó por un sinuoso camino, causado por las posiciones encontradas al interior del recién creado legislativo local. Si bien la Asamblea lo aprobó en diciembre de 1998, para luego ser publicado en enero de 1999, el PRI, convertido por primera vez en oposición, inició una controversia constitucional el 2 de febrero del mismo año, sosteniendo que existían 17 conceptos que debían ser invalidados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el 11 de marzo dar la razón al PRI en 6 de los mencionados conceptos¹⁴⁹. Para dar seguimiento a la resolución de la SCJN, se

149 Los seis conceptos que la Corte rechazó a instancia priista fueron: 1) la elección de los Consejos de Gobierno de las delegaciones no podían ser regulados por el Congreso, sin ser detallados en el Estatuto de Gobierno; 2) la posibilidad de que

reforma el Estatuto de Gobierno y el Código Electoral

Superada esta problemática, el 15 de octubre de 1999¹⁴³ se publicó el Código Electoral del Distrito Federal definitivo, el cual provoca el surgimiento de la autoridad electoral en la ciudad, responsable de llevar a cabo las elecciones: el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

El IEDF se constituyó como *"el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana"*¹⁴⁴. Las funciones principales del Instituto son:

- a) *Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
- b) *Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos;*
- c) *Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
- d) *Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana;*
- e) *Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;*
- y f) *Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática*¹⁴⁵.

La estructura del Instituto se basa en la del Instituto Federal Electoral (IFE), dividido en dos áreas: política y ejecutiva. La primera tiene como cabeza al Consejo General, integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, designados por la Asamblea Legislativa mediante mayoría calificada (2/3 del total de integrantes). El área política la conforman el Secretario Ejecutivo y cinco Directores Ejecutivos, elegidos por el Consejo General.

Los Consejeros Electorales participan en las comisiones permanentes, cada una dedicada a supervisar el trabajo realizado por las Direcciones Ejecutivas. Bajo esta estructura superior están los Consejos Distritales y las Direcciones Distritales, los primeros funcionan únicamente en periodos de elecciones, en tanto las segundas tienen una labor permanente.

El IEDF, en su calidad de autoridad responsable de organizar las elecciones, tiene facultades

los poderes definen la lista de representación proporcional, 3) la facultad del Instituto Electoral del Distrito Federal de asesorar a los partidos, 4) la pérdida del registro de los partidos políticos a nivel local, pues no existe el registro en éste ámbito, sino en el nacional, 5) la limitación de que los funcionarios de carrera del Instituto Federal Electoral se incorporaran al IEDF solo después de un año de haber dejado su cargo en el primero, 6) la previsión de que se sortearán, en caso de lograr la votación requerida, a los miembros del Consejo General del IEDF, como a los magistrados del Tribunal Electoral. Pablo Javier Becerra Chávez, *loc. cit.* p. 129-138.

143 El IEDF y el IFEF iniciaron funciones en enero de 1999, aún cuando el PRI presentó la controversia constitucional.

144 Artículo 59. *Código Electoral del Distrito Federal*. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002. p. 90.

145 *Ibidem*.

de regulación del sistema de partidos. Si bien el Instituto no tiene capacidad de otorgar registros los partidos políticos, según se asienta en el artículo 199 constitucional, interviene tanto en el financiamiento de los partidos, lo cual incluye la fiscalización de éste, como en la determinación de la duración de las campañas, y en la posibilidad de creación de coaliciones y candidaturas comunes por parte de los partidos.

El IFDF tiene una importancia fundamental en el desarrollo del sistema democrático del Distrito Federal por ser la institución que a través de su operación hace posible la existencia de elecciones. El Instituto, además de tener la función de organizar los comicios regulares para los puestos de elección popular, es también el encargado de implementar los mecanismos de participación ciudadana que implican algún tipo de elección mediante el ejercicio del voto, como son la elección de comités vecinales, el plebiscito y el referéndum¹⁴⁶

Asimismo, como en caso del IFF, es fundamental el prestigio que tenga el Instituto en su conjunto, como los miembros del Consejo General; el primero para generar seguridad a los procesos electorales; en cuanto a los miembros del Consejo General, la herencia del IFE es muy importante, pues en la creación de éste como institución ciudadana, la reputación de los Consejeros fue un punto nodal para que dicha institución adquiriera el respaldo ciudadano que ha tenido.

La labor que hace el IFDF es imprescindible por ser el organismo que da certidumbre a los procesos electorales. De esta forma, su labor debe estar siempre regida por la imparcialidad y la nula incidencia en la contienda política.

El Distrito Federal vivió un largo proceso de democratización desde que en 1928 se les extirpa a los ciudadanos el derecho de elegir a sus gobernantes y legisladores en ámbito local. Este proceso que tránsito tanto por las instituciones políticas, como por la sociedad, encontró en la democratización del sistema político nacional un catalizador para su cambio. A partir de las reformas a nivel nacional, se fue conformando rápidamente el sistema democrático de la Ciudad de México. Sin embargo, es fundamental sostener, que la democratización en el Distrito Federal no concluyó con la creación de instituciones que posibilitaran la elección de las personas que ocupen el gobierno y el legislativo local, ni tampoco con la sucesiva competencia electoral. Se cree que la reforma política de la Ciudad de México debe trascender el todavía régimen de excepcionalidad que deja a los poderes

146 En el siguiente apartado se analizará a profundidad esta labor, pues es fundamental en el análisis del plebiscito.

locales a merced de los federales¹⁴⁷.

4.2 El ámbito de la democracia directa en el Distrito Federal

El sistema democrático en el Distrito Federal encuentra sus raíces, como se explicó, en la transición a la democracia acaecida a nivel nacional. Las diversas modificaciones que se hicieron a la legislación federal, fueron acompañados, en mayor o menor medida, por cambios en los ámbitos locales de cada uno de las 32 entidades federativas que conforman a México. Cada una de las legislaciones locales cambiaron sus arreglos institucionales para modificar al sistema electoral y así a la representación. De esta forma, en algunos de los arreglos institucionales se introdujeron las figuras de democracia directa.

La tradición de democracia directa se inaugura en la legislación nacional en la reforma realizada en 1977 al artículo 73 constitucional, cuando se establece que podría utilizarse el referéndum y la iniciativa popular; sin embargo, nunca se pusieron en práctica, además de que la legislación era poco clara. El Estado de Guerrero, introduce la figura del referéndum en 1984. Estas dos modificaciones en realidad no significaron un proceso de cambio, ni a nivel nacional ni a nivel local. Por ejemplo, En el Distrito Federal se quitaron de la ley en 1987.

Víctor Alarcón manifiesta que es a partir de 1994 cuando se da un proceso de activación de las figuras de participación ciudadana, iniciado por la inclusión de ellas en la Constitución de Chihuahua, luego en el Distrito Federal, Puebla, Estado de México, y así sucesivamente otros estados¹⁴⁸.

Alarcón, en su minucioso estudio sobre las *Leyes de Participación Ciudadana en México*, manifiesta lo siguiente:

" 24 estados de la república incluyen al menos uno de los mecanismos de democracia semidirecta en su ordenamiento constitucional local, sea con alcance estatal y/o municipal. Por el momento, sólo 13 entidades poseen disposiciones reglamentarias secundarias de participación ciudadana que permiten convocar a

147 Cf. Aline Ziccardi "Las reformas al Gobierno del Distrito Federal" en Et al. *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal México* (IDE, 2001) p. 74 - 99.

148 Víctor Alarcón Gilquin "Leyes de participación ciudadana en México" en Judith Bukser, et al. *Democracia y formación ciudadana México* (IEE (colección Génesis), 2009) p. 118.

*votaciones consultivas*¹⁴⁹

En nuestro país, siguiendo con el ensayo de Alarcón, son tres los instrumentos de democracia directa más previstos por las legislaciones: la iniciativa popular es prevista por 21 legislaciones locales, el referéndum por 19, al igual que el plebiscito. La revocación de mandato existe sólo en Chihuahua, Zacatecas y Tlaxcala, las leyes de los dos primeros son imprecisas al respecto, y en el tercer estado sólo puede revocarse el mandato de los funcionarios municipales.

A pesar de que ha ocurrido un proceso de incorporación de los instrumentos de democracia directa en los ámbitos locales, en México existe escasa experiencia en el uso de estos mecanismos; se está todavía en un estadio de incorporación pero no de plena aplicación de ellos.

4.2.1 Los Instrumentos de Participación Ciudadana

El Distrito Federal es en este sentido, una entidad que mediante las reformas realizadas a su arreglo institucional, ha introducido en la legislación estas figuras de una manera reglamentada, a partir de las reformas constitucionales al artículo 73, que dieron origen al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y éste a su vez, la reglamentación de la participación de la ciudadanía a través de una ley en la materia.

La primera legislación sobre la participación ciudadana con la que contó la capital de México fue publicada el 12 de julio de 1995. Esta ley, controvertida especialmente en lo referente a la elección de los miembros de los Consejos Ciudadanos de cada delegación política, tuvo una duración breve porque no respondió desde su origen al sentir de las diferentes fuerzas políticas de la ciudad.

La llegada del primer gobierno elegido por los ciudadanos en el Distrito Federal después de prácticamente setenta años, junto con la inauguración del órgano depositario de la representación popular con facultades legislativas, dieron oportunidad a la creación de una nueva legislación, la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*.

Esta ley, publicada el 21 de diciembre de 1998, establece dos frentes a través de los que puede darse la participación: el primero, que otorga a la población de incidir en el desempeño de los órganos de gobierno y legislativos a través de los *Instrumentos de*

¹⁴⁹ *Revista* p. 107.

Participación Ciudadana, el segundo frente es la creación de una nueva institución de representación en el ámbito comunitario, a través de los Comités Vecinales, tendiente a mejorar el vínculo cotidiano entre la administración de las delegaciones y el ciudadano.

En esta segunda vertiente, se crean los Comités Vecinales como estructuras de representación ciudadana elegidas según unidades territoriales establecidas por el IEDF- basadas en las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales. Por cada unidad territorial se elige un comité que tendrá como mínimo 7 y como máximo 15 integrantes, según la densidad de ciudadanos que exista en cada unidad. Los Comités Vecinales son:

“ órganos de representación ciudadana relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos, con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales, para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y la competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.”¹⁵⁰

Los Comités Vecinales son integrados por miembros de las comunidades de las unidades territoriales en que se dividen las demarcaciones territoriales del Distrito Federal- antes delegaciones políticas-, quienes para serlo contendrán con otros miembros de la comunidad, previa formación de planillas, en elecciones a través del sufragio directo y secreto, y durarán en su cargo por espacio de tres años. Esta legislación prohíbe estrictamente la participación de partidos políticos en la contienda, como también a funcionarios del gobierno de la ciudad o de la demarcación.

La integración del Comité de cada demarcación se hace a través de un método proporcional, con el objetivo de que a éste lo integren las diferentes posturas del ámbito del que se trate. El Comité tiene un Coordinador, que será la persona que encabece la planilla ganadora.

Los Comités tienen como atribuciones la representación de los intereses de su unidad territorial, el conocer y gestionar las demandas de sus representados, difundir las acciones del gobierno en su ámbito de acción, vincular a los habitantes con los funcionarios de la demarcaciones, convocar a la comunidad a colaborar con la ejecución de obras públicas y

¹⁵⁰ Artículo 80. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal México y Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 9003. p. 17

programas de gobierno

Los Comités están obligados a reunirse con los titulares de las delegaciones con el propósito de transmitirles el sentir de la comunidad a la que representan; también debe el Comité de cada unidad convocar a por lo menos dos consultas o asambleas con los ciudadanos de la colonia

El IEDF es la institución que tiene la responsabilidad de llevar a cabo integralmente el proceso de elecciones vecinales; es ante quien las planillas se registran, quien capacita a los ciudadanos que serán funcionarios de las casillas de elección, se encarga de hacer el conteo de los votos y consecuentemente, de declarar vencedores a quienes corresponda y así, poder tomar su protesta.

Los Comités Vecinales establecen una forma nueva de participación ciudadana, pero que tiene como elemento fundamental la representación. Llo hace, que la participación del ciudadano común se restrinja a periodos de selección del comité, cayendo nuevamente en los problemas que el sufragio de manera individual produce.

Esta legislación pretende incidir en la representación estableciendo que el mandato de los miembros del comité es obligatorio, es decir, se les exige a sus integrantes transmitir la opinión de sus representados. El problema son las atribuciones que tienen en su mandato, pues los Comités Vecinales son órganos consultivos, no resolutivos; los funcionarios delegacionales tienen obligaciones muy restringidas para con ellos: capacitar a sus integrantes en el ámbito jurídico local; informarlos, capacitarlos y educarlos para la promoción de la cultura ciudadana; y responder por escrito a sus solicitudes

La *Ley de Participación Ciudadana* al incorporar los Comités Vecinales buscó instaurar un nuevo modo de representación que fomentara la participación en el ámbito comunitario, que es el más próximo que tienen los ciudadanos. Sin embargo, la forma en que buscó que ésta se diera fue a través del sistema electoral que restringe las oportunidades de verdadera participación de la ciudadanía a momentos 'coyunturales' plasmados en las elecciones. Además, las estructuras que creó no fomentan la deliberación de la comunidad; los comités están obligados a convocar a asambleas o consultas dos veces al año, pero la ley no establece en qué consiste una u otra

En suma, la creación de estos Comités es contradictoria por su pretensión de constituir un participación comunitaria a través de la participación individual en elecciones, aparentemente otorga a lo comunitario una importancia central. Sin embargo las atribuciones que da a los

Comités son mínimas. Busca devolver a la democracia a un ámbito en que pueda ejercerse, en algún grado, de manera directa pero no lo logra, los ciudadanos sólo pueden participar más, pero sólo para designar nuevos representantes

El otro frente de participación que genera la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* son los *Instrumentos de Participación Ciudadana*¹⁵¹. Para analizarlos, esta investigación creó una clasificación que establece la existencia de tres tipos. los que involucran una consulta a la población sobre asuntos determinados, tanto de la administración como legislativos, los que otorgan a la ciudadanía la facultad de presentar propuesta de legislación y; los que tienen un carácter exclusivamente de interacción con la administración de las delegaciones.

Los dos primeros tipos están integrados por tres elementos de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular. La nueva legislación sobre la participación ciudadana en la Ciudad de México encuentra en la incorporación estos instrumentos su rasgo innovador

El primer tipo de instrumentos de participación ciudadana está integrado por el plebiscito, el referéndum y la consulta vecinal. El plebiscito es, según esta legislación, la consulta que realiza el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a los ciudadanos, mediante su apoyo o rechazo, a actos o decisiones tomadas por él, que puede ser iniciada por él mismo o por un grupo de ciudadanos que al conseguir un apoyo mínimo lo soliciten

El referéndum es una consulta a la ciudadanía, que se expresa a través del su voto directo, para aprobar o rechazar decisiones de la Asamblea legislativa, iniciada por miembros de ella o por ciudadanos que consigan el apoyo necesarios para solicitarlo; una vez que exista la propuesta de referéndum, para que sea llevado a cabo tendrán que ser aprobado por dos terceras partes de la Asamblea

Por último, la consulta vecinal es el mecanismo por medio del cual los vecinos de las diferentes demarcaciones pueden expresar su opinión sobre alguno de los aspectos de la administración de su delegación, esta consulta debe ser convocada por los titulares de las delegaciones o por las diversas instancias de gobierno de las últimas. La Consulta Vecinal no necesariamente implica una elección directa de aprobación o rechazo, pues la ley permite que las encuestas sean consideradas como 'consultas'. En ningún caso, el resultado

151 Los instrumentos de Participación Ciudadana previstos en la ley son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, coalición vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del Órgano poseo administrativo de la demarcación territorial.

de estas consultas será vinculatorio

El segundo tipo de *Instrumentos* está integrado por la Iniciativa popular, que el mecanismo por medio del que los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa propuestas de creación o modificación a las leyes del Distrito Federal, siempre y cuando no sean en materia fiscal, de régimen interno del Gobierno de la Ciudad, de regulación de la Asamblea, y de regulación del Poder Judicial del Distrito Federal. Los proyectos que se presenten serán tratados por la comisión pertinente, en caso de que sean discutidos y aceptados se someterán a la votación del órgano legislativo, si esto no ocurriera así, la Asamblea está obligada a expresar por escrito los motivos del rechazo

El tercer tipo está integrado por los siguientes instrumentos: colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial. El objetivo que persiguen estos el establecer canales institucionales para aproximar a los funcionarios públicos de las diferentes demarcaciones territoriales con la ciudadanía, como también a instaurar entidades a través de las cuales la ciudadanía puede expresar su sentir sobre el estado de la administración o el tratamiento de asuntos específicos

Los instrumentos de participación ciudadana creados por la Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal tienen un carácter que limita la intervención del ciudadano. De los instrumentos que involucran la consulta popular¹⁵⁹, el plebiscito y el referéndum encuentran una restricción fundamental, deben ser convocadas por las instituciones sobre las que recae la consulta. El plebiscito para tener el carácter de vinculatorio necesita de la participación de por lo menos un tercio del padrón electoral de la entidad; en tanto el referéndum, para ser convocado necesita que los propios legisladores apoyen la medida en dos terceras partes para llevarse a cabo, en caso de que esto ocurra, el resultado de la consulta no es vinculatorio en ninguna forma. Ello hace que existan canales de consulta mediante el voto directo, que no signifiquen obligación alguna de las instituciones a ser consecuente con la opinión de la ciudadanía, lo cual deja manifiesto, que la participación puede darse pero sin involucrar una mayor incidencia en las decisiones

Respecto de la consulta vecinal, cabe mencionar que la ley es vaga, pues no determina con claridad en qué consiste la consulta vecinal y cuál es su función, por lo cual el resultado de

159 Véase el capítulo 4.

159 El Plebiscito será tratado aparte en un punto específico de esta investigación, por lo que no se profundiza al respecto

ésta es meramente consultivo

La iniciativa popular en la legislación que la reglamente en el Distrito Federal hace que ésta tenga un carácter parcial, pues sólo abre un canal de intervención de la ciudadanía, limitado a la propuesta, sin que ésta encuentre un carácter que pueda ser resolutivo a través de someter a la aprobación o rechazo ciudadano el proyecto en cuestión. Como se vio en el capítulo anterior, la iniciativa popular en el marco de la democracia directa supone que los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley y que éstos en caso de ser plausible, sean expuestos al voto de la ciudadanía. Así, la iniciativa popular en el Distrito Federal es una figura que existe de manera muy limitada.

La colaboración vecinal, las unidades de quejas y denuncias, la audiencia pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, más que instrumentos de participación de la ciudadanía, son principalmente el establecimiento de obligaciones que se imponen tanto a los titulares de las delegaciones, como a los funcionarios de éstas, para atender las solicitudes que presenten los ciudadanos de manera escrita respecto de asuntos específicos que consideren relevantes. Ello significa la creación de canales institucionales de respuesta de los funcionarios, no necesariamente que el ciudadano intervenga en la toma de decisiones, puesto que los primeros no tienen otra obligación más que dar respuesta a las peticiones, pues no existe la exigencia legal de resolver las necesidades expresadas. No obstante, sí representan un somero avance en cuanto a la oportunidad que brindan a la ciudadanía para estar en contacto con quienes gobiernan su ámbito inmediato.

Por último, la difusión pública como instrumento de participación ciudadana significa la instauración jurídica de la obligación a la que deberían estar sometidos todos los gobiernos democráticos, esto es, a ofrecer a la población información que le incumbe respecto de la legislación, los programas de gobierno, como también de las políticas y obras públicas que emanen de ellos. La legislación en la materia del Distrito Federal, permite a los Jefes Delegacionales cierta libertad en la difusión de tales elementos, pues ellos pueden definir cuáles son los medios idóneos para ello, por lo cual se da oportunidad de generar proselitismo a favor no de las decisiones administrativas referentes, por ejemplo a servicios públicos, sino respecto de los políticos que tienen a su cargo éstas y que tienen aspiraciones políticas.

A pesar de las observaciones anteriores, la creación de la segunda *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* significó el establecimiento de un arreglo institucional que

trasciende la representación, pues constituye mecanismo oficiales a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en el poder político institucionalizado.

4.3 Consideraciones sobre el régimen democrático del Distrito Federal

La estructura jurídico política del Distrito Federal colocó históricamente a los ciudadanos del Distrito Federal en condiciones excepcionales; al no estar posibilitados legalmente para elegir a sus autoridades, los habitantes de la Ciudad de México poseyeron un goce de derechos limitado, por lo tanto, un libertad mitigada. Por ser la libertad, entendida por la democracia liberal como la existencia de derechos que protejan al individuo de la autoridad, un elemento indispensable de la democracia, el régimen político en el que vivió la ciudadanía en el Distrito Federal no fue una democracia. Asimismo, las condiciones de igualdad de éstos con respecto de sus pares, los habitantes de los estados de la República, no existieron ni siquiera en el ámbito formal, pues quienes habitaban la ciudad no tenían la facultad de elegir a sus gobernantes inmediatos. Así, las reformas políticas acontecidas en el Distrito Federal, significaron el otorgamiento de plenos derechos a sus ciudadanos, aumentando la posibilidad de goce de éstos –por lo menos en términos de la democracia liberal-. Estas modificaciones fueron conformando un sistema de representación verdadera en el ámbito local, que sin embargo, no ha encontrado plena autonomía.

La representación política a través de elecciones, fue recientemente inaugurada en el Distrito Federal; el sistema democrático representativo no ha sido probado completamente, por lo cual es muy complicado evaluar si cumple su función. No obstante, dado que se enmarca en el sistema electoral, se enmarca en la disociación de los representantes de los representados. Por su parte, la participación de la ciudadanía de las decisiones del gobierno es también un elemento que se gesta, ya que el régimen político histórico en el Distrito Federal daba oportunidad de participación –aunque limitada- a las personas, pero no en su calidad de ciudadanos, soslayando lo individual a favor de lo colectivo. La participación política de la población de la capital mexicana se ha caracterizado entonces, por canalizarse a través de corporaciones como vía para incidir en el poder político.

A partir de lo anterior, el régimen político que tuvo el Distrito Federal tradicionalmente, fue si acaso legal, encontrando legitimidad no en la democracia, sino en los beneficios que era capaz de generar a la población. Ahora que se gesta la democracia electoral, el régimen político debe conseguir legitimidad a partir de la participación de los habitantes, en su calidad

de ciudadanos, en las elecciones en las que compiten diversas fuerzas políticas.

El Distrito Federal, se ha adentrado en otra dimensión, en la de la participación política individual, en el goce de derechos como defensa, en las elecciones como momento cumbre de la expresión del poder del individuo; en la representación como salida a la complejidad de una sociedad amplia y diversa. En la Ciudad de México, confluyen dos elementos que en otras sociedades fueron iniciados en momentos diferentes, la inauguración de un sistema representativo autónomo y la creación de instrumentos de democracia directa para corregir las fallas de un sistema que apenas y ha sido probado

5. EL PLEBISCITO EN EL DISTRITO FEDERAL

El Distrito Federal se configuró de manera reciente como un régimen democrático en el ámbito local. La democracia electoral representativa en la Ciudad de México, posee escasa experiencia, por lo cual no se tienen conclusiones claras sobre cuál es su funcionamiento. Sin embargo, las sucesivas reformas políticas que dieron vida a este régimen democrático, previeron de manera temprana la posibilidad de que la población participe a través de la democracia directa del poder político.

En sintonía con lo anterior, este capítulo estudia la primera experiencia de un ejercicio de democracia directa a nivel local: el Plebiscito sobre los Segundos niveles en Periférico y Viaducto. Por ello, se examina primeramente la normatividad respecto de este instrumento, la cual lo determina, estableciendo las condiciones para que éste se efectúe. A partir del estudio del marco jurídico del plebiscito, se analiza el proceso acontecido para su implementación, haciendo énfasis en la participación de las diferentes instancias políticas y las posiciones que éstas tuvieron. Por último, se explican los rasgos que tuvo el plebiscito en función de los resultados expresados en la urnas.

5.1 El marco jurídico del plebiscito.

La incorporación del plebiscito a la estructura jurídica del Distrito Federal se enmarcó en la reforma al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal ocurrida en diciembre de 1997, ya con un Jefe de Gobierno elegido por los ciudadanos, por la Primera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual buscó hacer modificaciones mayores al régimen político de la ciudad.

La figura del plebiscito aparece en el Estatuto de Gobierno como una de las facultades del Jefe de Gobierno; el artículo 67 de la mencionada ley, estipula que la convocatoria del plebiscito es una *facultad y obligación* exclusiva del Jefe de Gobierno¹⁵³. El plebiscito se constituye como el instrumento a través del cual el titular del gobierno de la Ciudad de México *“podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o*

153 Artículo 67. Fracción XXX. *Estatuto del Gobierno del Distrito Federal*. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003, p. 17.

decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”¹⁵⁴. Esta normatividad establece que no podrán ser consultados los actos o decisiones del Jefe de Gobierno que se refieran a cuestiones: a) tributarias o fiscales; b) del régimen interno de la administración pública; c) actos que la ley lo obligue a realizar

Debido a que la convocatoria al plebiscito es una facultad del Jefe de Gobierno, éste deberá realizarla por lo menos con 90 días de anticipación a la fecha de la consulta. La convocatoria deberá publicarse tanto en el *Diario Oficial de la Federación*, como en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, exponiendo una “*explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito*”¹⁵⁵, la fecha en que se llevará a cabo el plebiscito y, el contenido de la o las preguntas que se presentarán a los electores para que muestren su aprobación o rechazo

Asimismo, el Estatuto de Gobierno manifiesta que el resultado de la consulta tendrá el carácter de *vinculatorio* solamente cuando la votación emitida sea mayor a la tercera parte de los electores inscritos en el padrón electoral.

Esta legislación establece que los plebiscitos no podrán llevarse a cabo durante el proceso de elección de los representantes populares, ni durante los 60 días subsecuentes; tampoco podrán efectuarse dos plebiscitos en el mismo año. Por último, se determina que la institución encargada de organizar y declarar los resultados y efectos del plebiscito será el IEDF, mientras que el Tribunal Electoral del Distrito Federal tendrá la misión de resolver las controversias que puedan generarse.

La introducción del plebiscito, junto con el referéndum y la iniciativa popular, en la legislación sobre el Distrito Federal exigió la creación de una ley que reglamentará específicamente cuál sería el ámbito de aplicación del plebiscito. La *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* es la reglamentación en la materia. En ella se inserta al plebiscito en el marco de los instrumentos de participación ciudadana, que son mecanismos a los que los ciudadanos tienen derecho a recurrir cuando así lo consideren pertinente.

Esta ley, añade a lo previsto por el Estatuto dos elementos: el primero es la posibilidad de que la convocatoria no sea sólo por voluntad del Jefe de Gobierno, sino por la solicitud que le hagan por lo menos el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a través de la

154 Artículo 68. *Ibidem*.

155 Artículo 68. *Ley de Participación Ciudadana*.

presentación de documentación que contenga el nombre, rúbrica, y clave de elector de cada uno de los adherentes, la cual será revisada por el ILDF. La solicitud además deberá expresar cuál es el acto que se pretende someter a plebiscito, junto con una exposición de motivos y razones para hacerlo¹⁵⁶.

El segundo elemento es el otorgamiento al Jefe de Gobierno de la facultad para solicitar, cuando lo considere necesario, la ayuda de los órganos locales de gobierno, de las instituciones de educación superior, o de organismos sociales y civiles vinculados al contenido de la consulta, para la creación de las preguntas que contendrá ésta¹⁵⁷.

Una vez expresada la normatividad que posee el plebiscito en el ámbito del Distrito Federal, es menester analizarlo en función de los criterios teóricos expuestos en el capítulo anterior. Se analizan en consecuencia, los siguientes elementos que prevé la legislación en la materia

a) Temática de la consulta

El Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana manifiestan que no es posible someter a consideración popular los asuntos de la hacienda local, del régimen de la administración pública y los actos que la ley obligue al Jefe de Gobierno. En este sentido, existe un margen amplio sobre los diferentes actos que puedan ser consultados pues la ley prevé sólo dos excepciones, no obstante, en el Estatuto de Gobierno no existe una clara diferenciación entre facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno, lo cual produce una imprecisión sobre lo que sí y lo que no puede ser objeto de plebiscito.

b) Facultad de convocatoria

La legislación local manifiesta que la facultad de convocar un plebiscito es exclusiva del Jefe de Gobierno, lo que implica necesariamente que la instancia gubernamental, cuya decisión se somete a la consideración de la ciudadanía, sea también la única que puede convocar a la consulta. Se adjudica, por lo tanto, un importante rango de control de la convocatoria al Jefe de Gobierno, el cual podría retrasarla o inclusive rechazarla si cree que la solicitud no se inscribe en normatividad existente.

c) Facultad de iniciativa

La legislación prevé que la ciudadanía puede solicitarle al Jefe de Gobierno la convocatoria a un plebiscito, solamente si esta iniciativa la respalda por lo menos el 1% de los ciudadanos

156 Artículo 15. *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, C.F., art. 15, A.

157 Artículo 19. *Idem*, art. 19.

empadronados. Así, la convocatoria al plebiscito es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno, pero no así la iniciativa, la cual puede ser realizada por los ciudadanos, o por el propio Jefe de Gobierno. Cuando la iniciativa proviene de los ciudadanos el plebiscito buscará el veto de las decisiones tomadas por el gobierno, mientras que si quien lo inicia es el propio Jefe de Gobierno, el plebiscito será voluntario, pues no existe norma alguna que lo obligue a consultar a la población sobre determinados aspectos. De esta forma, los legisladores no poseen la facultad de iniciar plebiscitos, lo cual hace que éste no pueda sea utilizado en el Distrito Federal como un mecanismo de veto de la oposición en las asambleas legislativas a las decisiones de gobierno.

d) Obligatoriedad del mandato

La obligatoriedad del mandato es un elemento fundamental a la hora de analizar la legislación sobre los plebiscitos, pues permite conocer cuál será en última instancia el vínculo de la voluntad popular con las decisiones gubernamentales. En este sentido, el plebiscito en el Distrito Federal para ser vinculatorio necesita haber convocado a la urnas por lo menos a la tercera parte del padrón, de lo contrario, el Jefe de Gobierno no estará obligado a obrar en consecuencia con el mandato expresado en la consulta, haciendo que el plebiscito posea solamente un carácter facultativo. Lo anterior le genera un grado de incertidumbre al instrumento, pues no permite saber de antemano cuál será el efecto verdadero que su implementación producirá, lo cual puede repercutir en la participación de la ciudadanía, pues si no se tiene certeza respecto de los efectos de su voto, encontrará incentivos para no participar.

e) Derecho a la participación

En lo referente a las participantes de la elección, la normatividad restringe el derecho al voto a los ciudadanos que estén registrados en el padrón y que cuenten con la credencial de elector, evitando entonces la posibilidad de fraudes en la participación. Sin embargo, ello implica que exista un filtro hacia los ciudadanos, pues no todos los que tengan éste carácter por la ley pueden sufragar, sino únicamente aquellos que sean ciudadanos y que posean una acreditación que lo certifique.¹⁵⁸

f) Elaboración de la(s) pregunta(s)

¹⁵⁸ La necesidad de la credencial electoral para participar de cualquier tipo de elecciones está sustentada en la búsqueda evitar que estas se contorpan, dada las diversas experiencias de ellas como fraudulentas. No obstante, la posesión de la credencial electoral implica un filtro a la ciudadanía.

En el Distrito Federal está asociada la convocatoria con la elaboración de la boleta. El Jefe de Gobierno al poseer la facultad exclusiva de convocar al plebiscito, tendrá que incluir en la convocatoria, además de una explicación de los motivos y efectos del plebiscito, la o las preguntas de que constará la boleta y que serán sometidas a los electores, para ser aprobadas o rechazadas. Así, el contenido específico de la consulta es determinado por el Jefe de Gobierno, lo cual también le da un margen de control sobre el procedimiento, ya que la forma en que estén elaborada(s) incide en la votación, debido a que pueden incluir elementos que sesguen la opinión, como también es factible que se dejen de lado elementos que previamente pretendían consultarse.

g) Instrumentación del plebiscito

La convocatoria que emite el Jefe de Gobierno, además de ser publicada en los órganos oficiales de difusión, debe ser notificada al Instituto Electoral del Distrito Federal, quien será el encargado de organizar la consulta, a través de los procedimientos correspondientes que el Código Electoral prevé. De esta forma, la instrumentación del plebiscito se deja en manos de una institución diferente a la convocante, lo cual da certidumbre en cuanto a la imparcialidad de la elección, haciendo que ésta posea la seriedad necesaria para dar a los resultados confiabilidad.

h) Determinación de resultados

El Instituto Electoral, además de organizar las elecciones, tiene la responsabilidad hacer el cómputo de los votos y de determinar la validez de los resultados. El carácter de la participación definida por esta Institución establecerá la obligatoriedad de la consulta. Esta característica es fundamental, pues asigna la facultad a una entidad independiente: el papel de juzgar los resultados. Sin embargo, la legislación no indica donde deberán ser publicados los resultados de manera oficial.

i) Financiamiento del proceso

En la legislación del Distrito Federal no se precisa qué instancia será la encargada de financiar el proceso. Debido a que el costo de llevar a cabo un proceso electoral es elevado, ello puede generar controversias entre el IEDF como instancia organizadora y el Gobierno del Distrito Federal como instancia convocante. No obstante, el tanto el Código Electoral como el Estatuto de Gobierno le otorgan la responsabilidad al Instituto de organizar todas las elecciones locales.

j) Campañas de divulgación/ Participación de los partidos políticos

No existe precisión en la normatividad del Distrito Federal sobre si deben existir o no campañas de divulgación por parte del Gobierno del Distrito Federal, del Instituto Electoral del Distrito Federal o de otras instancias. En este sentido, la omisión indica en primer término, que no existe una definición de la importancia que tiene la información en la instrumentación del plebiscito, pues sin ella, los ciudadanos no pueden juzgar adecuadamente la decisión en cuestión de manera adecuada. Asimismo, no existe la precisión debida sobre si los partidos políticos están facultados para participar en los plebiscitos, el Código Electoral del Distrito Federal expresa que los procesos de participación ciudadana participarán las autoridades locales y los ciudadanos, no así los partidos políticos¹¹⁹; sin embargo, no expresa explícitamente prohibición alguna a la intervención de éstos en el proceso. Tal contradicción se acrecienta, con la consideración referente a que los partidos son garantes de los procesos electorales, a través de su participación en los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal¹²⁰.

k) Resolución de conflictos

El órgano encargado de dirimir los conflictos en torno a la validez del proceso plebiscitario es el Tribunal Electoral del Distrito Federal. La intervención de una instancia de carácter judicial otorga otro rasgo de imparcialidad a la instrumentación del plebiscito, pues supone que las apelaciones que se hagan a éste serán consideradas con objetividad. El papel que tiene el Tribunal en la celebración de plebiscitos se acrecienta debido a los vacíos legales que se mencionaron, los cuales engendran necesariamente conflictos.

h) Restricciones adicionales

En el Estatuto de Gobierno se contienen dos restricciones para efectuar plebiscitos: no pueden llevarse a cabo plebiscitos durante el proceso electoral ordinario, ni durante sesenta días posteriores a su finalización; tampoco podrán efectuarse dos plebiscitos en el mismo año.

Al respecto, es fundamental hacer notar que la primera restricción tiene el propósito de evitar la posible 'contaminación' del instrumento por las campañas políticas en los procesos electorales ordinarios.

La segunda restricción hace manifiesto que los plebiscitos no pueden ser una forma habitual

¹¹⁹ Artículo 134, *Código Electoral del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003, p. 53-54.
¹²⁰ Artículo 141, *ib. id.*, p. 55.

de gobernar, ni tampoco la posibilidad de bloquear constantemente al gobierno. Sin embargo, esta condición determina que la democracia en el Distrito Federal prevé la instrumentación de plebiscitos como mecanismos excepcionales, susceptibles de emplearse para resolver asuntos coyunturales.

El análisis realizado en torno a la legislación sobre el plebiscito arroja dos conclusiones generales: la falta de precisión jurídica y el alto grado de control del instrumento por parte del Jefe de Gobierno. La imprecisión que de la legislación respecto del financiamiento del plebiscito, de la participación de los partidos políticos y de las campañas de divulgación, deja un espacio a la interpretación de la ley que generan conflictos a la hora de ponerlo en práctica. Esto hace que a las diferencias sobre el asunto sometido a consulta, se le añadan controversias inherentes al instrumento.

De esta forma, la puesta en práctica del instrumento no dirime el conflicto, sino lo ensancha, pues la convocatoria a plebiscito en sí misma, debido a las controversias sobre la participación de las diversas instituciones, genera un debate que politiza su implementación. Por ello, es fundamental que la legislación sea modificada para generar certidumbre sobre el proceso de aplicación del plebiscito.

En segundo término, el orden jurídico que rige al plebiscito dota al Jefe de Gobierno de un amplio margen de control sobre él. El Titular del Ejecutivo local tiene la facultad única de convocarlo, pudiendo definir el contenido específico de la consulta, como también el plazo para la realización de ésta, el umbral de participación necesaria para conseguir la obligatoriedad del mandato, le otorga también un grado de control sobre el instrumento, pues podría darse que se sometiera una decisión a plebiscito y que por la baja participación en éste, el Jefe de Gobierno no esté obligado a acatar el resultado. De esta forma, si el plebiscito se inicia para impugnar una decisión de gobierno, éste podría continuar con su planteamiento, a pesar de que la ciudadanía se haya opuesto.

Asimismo, la consideración respecto de que los legisladores están imposibilitados para solicitar el plebiscito, establece que éste no posea un carácter de veto de las fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo, por lo cual el plebiscito tiende a fortalecer las facultades del Ejecutivo sobre las del Legislativo, pues el primero está en posibilidad de utilizarlo para obligar al segundo a acatar los actos que de antemano definió, previa aceptación ciudadana.

En suma, la legislación referente al plebiscito, y en general a los instrumentos de democracia

directa, debe ser reformada para establecer un arreglo institucional que comprenda a la totalidad de la partes que participan del proceso, especificando las facultades de intervención de cada uno, lo cual evitará el conflicto, favoreciendo que el desempeño del cada instrumento cumpla los objetivos de mayor participación de la ciudadanía

5.2 Antecedentes: la conflictividad general de la ciudad y la 'obra pública del sexenio'

La convocatoria al plebiscito significa el sometimiento de una decisión de gobierno a la opinión de la ciudadanía expresada a través de su voto, no obstante, esta consulta se enmarca en el estado que guarda la conformación de las instituciones y la relación que existe entre ellas. Así, la instrumentación del plebiscito el 29 de septiembre para consultar a la población sobre la construcción de Segundos Niveles a Periférico y Viaducto se da en dos dimensiones: endógena, caracterizada por la situación que viven las instituciones políticas de la Ciudad y; exógena, determinada por la problemática inherente a la temática de la consulta, es decir, la decisión de gobierno motivo de controversia.

5.2.1 Dimensión exógena: la conformación del sistema político local

El proceso de Reforma al régimen político del Distrito Federal conforma un sistema político local integrado por tres partidos principales: el PRD, como primera fuerza y partido gobernante, el PAN como la segunda fuerza de oposición y el PRI como tercera fuerza, incapaz de ganar en algún cargo de elección popular en las primeras dos elecciones de autoridades locales en la Ciudad. No obstante, el periodo que comprendido entre 1997, cuando se elige a este primer gobierno, y 2009 años en que se lleva a cabo el plebiscito establecen una configuración política diferente

En las elecciones de 1997 el PRD consigue ganar la Jefatura de Gobierno, por parte de su candidato Cuauhtémoc Cárdenas del PRD con una amplia ventaja sobre sus rivales, ya que obtuvo el 48.1% de los votos, por 25.6% del candidato priista Alfredo del Mazo y 15.1% de Carlos Castillo Peraza del PAN¹⁶¹

La legislatura que inauguró la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, también determinó que el PRD fuera la primera fuerza política de la ciudad, al quedar integrada por 38 diputados

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Los "asambleístas, Ciencia Política: Procesos electorales y participación ciudadana en el Distrito Federal" en: *Cp. cit.* p. 83

perrecistas, 19 del PRI y 10 del PAN¹⁶²

En el ámbito nacional, la situación era notablemente diferente, la Presidencia de la República estaba en manos del PRI, siendo su titular Ernesto Zedillo¹⁶³. Sin embargo, en el Poder Legislativo se vivía una circunstancia desconocida: el PRI no tenía la mayoría por primera vez desde su creación, con lo cual los otros partidos representados adquirieron, en conjunto, la capacidad de oposición al Gobierno de la República¹⁶⁴.

Los resultados de la primera elección de autoridades locales, manifiestan que el Gobierno de la Ciudad consiguió el respaldo de su partido en la Asamblea para poder implementar con un amplio margen de libertad sus políticas, pues en el plano local no existió institucionalmente un contrapeso al poder conseguido¹⁶⁵. Este respaldo en el ámbito local, provocó que la principal línea de conflicto del Gobierno capitalino estuviera en su relación con los poderes federales, buscando mayor autonomía principalmente en materia fiscal¹⁶⁶.

En el año 2000 la autoridades del Distrito Federal, como también las federales, fueron renovadas¹⁶⁷. El PRD ganó de nueva cuenta la Jefatura de Gobierno, pero en unos comicios con mayor competencia. Andrés Manuel López Obrador venció al abanderado del PAN, Santiago Creel Miranda, por una diferencia de 1.1%, teniendo el primero el 34.5% de los votos y el segundo el 33.4%. En las elecciones para integrar a la Asamblea existió también una alta competitividad, los 66 escaños que la conforman se distribuyeron de la siguiente manera: 19 para el PRD, 17 para el PAN, 16 para el PRI, 8 para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 2 para el Partido del Centro Democrático (PCD) y 3 Partido Democracia Social.

Durante estas elecciones se eligieron por primera vez a los titulares de las delegaciones políticas del Distrito Federal, de las que el PRD obtuvo 10, por 6 del PAN. La elección de los Jefes Delegacionales tuvo importancia nodal ya que significó la existencia de un ámbito

162 *Ibidem*

163 Es fundamental advertir que la importancia de la Presidencia de la República en el sistema político mexicano es fundamental, debido a las amplias facultades que tiene su titular. Respecto del Distrito Federal, esto es especialmente importante por ser este una instancia dependiente de la federación en aspectos fiscales, judiciales e inclusive legislativos.

164 La LIII Legislatura (1997-2000) estuvo integrada por 239 diputados del PRI, 125 del PRD, 191 del PAN, 8 del PVEM y 7 del PT.

165 Como se estudia, diversas leyes fueron creadas y reformadas en este periodo, en el aspecto de la estructura de gobierno se hicieron reformas al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, al Código Electoral del Distrito Federal y se creó la segunda Ley de Participación Ciudadana.

166 La administración de Cárdenas se opuso a la federación al presentar dos controversias: primero para oponerse a la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que dejaba al Distrito Federal fuera de los recursos destinados a los municipios por el Ramo 43, la segunda se opuso al presupuesto anual de 900. Susana Berniccos García Travesí. *Op.cit.* p. 84.

167 La reforma política previó que la primera Jefatura de Gobierno tuviera una duración de 3 años, para que coincidiera su renovación con la de los poderes federales.

político de menor extensión, con características propias, y preferencias políticas definidas

Es indispensable hacer hincapié en lo acontecido en los comicios a nivel federal en ese año. El Presidente de la República sería de un partido diferente al PRI por primera desde casi 70 años, al ganar a elección el candidato panista, Vicente Fox. La llegada del PAN a la presidencia significó un cambio profundo en el equilibrio de poderes en el país, como la muestra de que México se estableció como una democracia electoral plena.

El panorama político producido por la contienda electoral local de 2000 fue muy diferente al que existía, si bien el PRD siguió al frente del gobierno, estas elecciones arrojaron al primer gobierno dividido en el Distrito Federal, pues este partido no consiguió la mayoría en la cámara que resultará un apoyo definitivo a la hora de implementar los programas de gobierno. De esta forma, la administración de López Obrador se enfrentó a la condición inherente a los gobiernos divididos: la necesidad de acordar con la oposición la política del gobierno.

La democratización del Distrito Federal, a partir de las elecciones de 2000 es palpable en diferentes ámbitos de la política institucionalizada. En primer lugar, la relación del Gobierno local ha seguido siendo conflictiva, ya que éste ha impugnado diversas acciones y decisiones de la federación¹⁶⁸. Por otra parte, la existencia de administraciones delegacionales, elegidas por medio del voto, a cargo de funcionarios de diferente partido, posee de suyo un grado de conflictividad por las diferentes posiciones políticas de los partidos y de su visión de la administración¹⁶⁹. Por último, el gobierno dividido ha generado que la Asamblea Legislativa rechace diferentes políticas del gobierno capitalino por no considerarlas adecuadas; como la controversia interpuesta por 40 diputados de oposición, ante el rechazo del GDF a implementar el Seguro Único para Vehículos Automotores.

En el Distrito Federal se gesta una situación de constante conflicto político entre los diferentes actores. El Gobierno de la Ciudad se enfrentó a la necesidad de conseguir apoyo a su programa de gobierno por parte de los partidos políticos opositores, como también a conseguir mayor respaldo de la población, debido al escaso margen de diferencia por el que llegó al poder. En tanto, la oposición poseyó la fuerza necesaria para vetar las decisiones emanadas del Gobierno que no considere pertinentes.

—

¹⁶⁸ Ejemplo de ello es la oposición del Gobierno del Distrito Federal al horario de verano o al proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto en Texcoco, sin consultar a los habitantes de la ciudad.

¹⁶⁹ Ejemplo de ello fue la controversia constitucional que interpuso el Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo, de filiación panista, contra el Gobierno del Distrito Federal por el recorte presupuestal de más de 100 millones de pesos.

5.2.2 Dimensión endógena: el Proyecto de los Segundos Niveles

La convocatoria al Plebiscito se realiza en función de una problemática específica, la cual determina su ámbito específico de acción. En este caso, el contenido del plebiscito es el proyecto de construcción de Segundos Niveles a Periférico y Viaducto. Por ello, la dimensión endógena que detona la iniciación de un plebiscito es la controversia suscitada de dicha propuesta gubernamental.

En este sentido, el Proyecto de Construcción de los Segundos Niveles involucra la participación de tres elementos que determinan a la postre la consulta ciudadana: el gobierno de la ciudad, los partidos políticos y la ciudadanía. No obstante, el análisis de ellos no puede hacerse de manera independiente, pues su interacción ocurre de manera simultánea en los diferentes momentos que vive el proceso.

El primer referente que encuentra el Plebiscito es la decisión del Gobierno del Distrito Federal de construir los Segundos Niveles a dos vialidades de la Ciudad. Concretamente, el Jefe de Gobierno anuncia el 5 de diciembre de 2001 –cuando se celebraba el primer aniversario de su gobierno– el proyecto, argumentando que el crecimiento de la población del Distrito Federal no se ha visto reflejado en el incremento en sus vialidades, por lo cual la construcción de nuevas arterias es fundamental para mejorar el sistema de transportación de la ciudad. A este razonamiento, se añadió que la realización de una obra de esta magnitud reactivaría la economía de la ciudad, particularmente a la industria de la construcción¹⁷⁰.

El proyecto consistía en la construcción de 32 kilómetros de vialidades, 16 en Viaducto y 19 en Periférico, realizados en tres fases durante un periodo de cinco años. La primera fase implicaría la edificación de 6 kilómetros, teniendo un costo de 1500 millones de pesos, 1000 provenientes de “programas de austeridad” y 500 del presupuesto de 2009¹⁷¹.

El anuncio del proyecto generó de manera inmediata polémica en todos los ámbitos, pero en la política institucionalizada ésta se dio con mayor intensidad. Al interior de la Asamblea, los legisladores de oposición encontraban dos puntos principales de objeción al proyecto: el alto costo que implicaría al herario público, y la consideración de que no era necesaria para

170 López Obrador manifestó que “(la obra) va a representar ahorro de tiempo, de combustible y va a significar reactivar también la economía en circunstancias de recesión, queremos con esto reactivar la industria de la construcción y es la obra que vamos a llevar el año próximo”. Dependiendo megajulera de ahorros en 2009. Publicado en el Periódico Reforma el 6 de diciembre de 2001. Nota obtenida en la página web www.reforma.com

171 *Idem*

mejorar el sistema de transportación y vialidad de la ciudad, ya que su construcción significaría alentar el uso del automóvil, soslayar la importancia de formas de transportación colectiva, generar mayor contaminación, establecer un riesgo a la ciudadanía por la naturaleza de los suelos, etc.

El Proyecto de los Segundos Niveles se convirtió no sólo en la propuesta de una obra de construcción de una vialidad, sino en un elemento fundamental de la política del gobierno de la ciudad, pues significaría la Obra Pública más importante de la administración de López Obrador¹⁷². Para los partidos de oposición significó la posibilidad de oponerse al Gobierno en su conjunto, debido a la importancia que éste le adjudicó.

De esta forma, los Segundos Niveles fue un asunto que no se restringió a su ámbito específico, sino a al respaldo o rechazo del gobierno local en su conjunto. En este sentido, la posición del PAN y del PRI fue similar, de completo rechazo, por no considerarlo viable económicamente, como tampoco necesario para la ciudad, mientras, el PRD mostró su apoyo total al proyecto del gobierno. La controversia respecto de la construcción de esta obra pública se dio en diferentes arenas, al interior de la Asamblea, en los medios de comunicación, e inclusive en debates entre miembros del gabinete y dirigentes de partidos políticos a nivel local¹⁷³.

El Jefe de Gobierno buscó dar respuesta a la polémica a través de la convocatoria a una Consulta telefónica, en la que la población del Distrito Federal podrían manifestarse a favor o en contra de la construcción de los segundos Niveles. Esta consulta fue organizada por el propio Gobierno del Distrito Federal, quien puso dos números telefónicos, uno para votar a favor y el otro para hacerlo en contra. De esta consulta participaron 80,970 personas, de las cuales el 72% apoyaron la implementación del proyecto.

La consulta telefónica realizada, sin embargo, no posee legitimidad por tres motivos: la inexistencia de previsión legal que la regule, por lo que el resultado de ésta no tiene ningún efecto jurídico; en segundo término, la instancia sobre la que se somete su decisión a consideración ciudadana es la misma que organiza la consulta, dando oportunidad de manipular el proceso; independientemente de lo anterior, la participación en la propia

172 Carlos Uzúta, Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal manifestó que el Proyecto de los Segundos Niveles "Es la obra pública del sexenio, tendrá que serlo, dado el monto que estaría afuera, nada más hay que pensar que son 250 millones de pesos por kilómetro construido, a mi juicio, a no ser que nos de la sorpresa el Jefe de Gobierno después con otra cosa". (2007)

173 El 31 de enero, por ejemplo, se dio un debate en el Museo de la Ciudad de México entre Claudia Sheinbaum, Secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal, y José Luis Luque, Presidente del PAN en la entidad.

consulta no permite establecer que exista un respaldo de la población al proyecto.

La Jefatura de Gobierno consideró que los resultados de la consulta que realizó sustentaban el apoyo de la ciudadanía al Proyecto. De esta forma, el Gobierno del Distrito Federal adjudica, previa licitación, el proyecto de la obra el 10 de febrero de 2002, para luego convocar a licitación pública la construcción de la misma el 19 de marzo. Sin embargo, el concurso hace manifiesta la problemática fundamental que implican los recursos financieros: todas las empresas participantes¹⁷⁴ presentaron propuestas por encima del presupuesto previsto. Por ello, se declara desierta la licitación, suspendiéndose la obra hasta analizar el incremento en los costos.

El Proyecto de los Segundos Niveles entra así en una dimensión diferente, la necesidad de asignarle mayores recursos, previa aceptación de la Asamblea¹⁷⁵. De esta forma el Gobierno del Distrito Federal se ve limitado a lo que dictaminen los partidos políticos, lo cual significaba el probable rechazo a este proyecto, dados los antecedentes.

La salida que encuentra el gobierno local a esta situación es la Construcción de un Distribuidor Vial que conecte Viaducto Río Becerra con Periférico, a la altura de San Antonio, anunciada por el Ejecutivo el 31 de mayo de 2002. La realización de esta obra significaría, por una parte, continuar con el proyecto de construcción de obra pública de considerable importancia, creando las primeras vialidades de este tipo en México; y por otra, la posibilidad de llevar a cabo la obra sin necesidad de aprobación presupuestal por parte del Legislativo local, dado que el costo estimado era de 700 millones de pesos, los cuales sí disponía la administración local.

Lo expuesto acerca del Proyecto de los Segundos Niveles arroja tres importantes consideraciones: primero, la convicción del Gobierno del Distrito Federal de construir obra pública de grandes dimensiones, y la necesidad de hacerlo con recursos que no necesitarán ser negociados con los partidos de oposición en la Asamblea; la necesidad de encontrar frentes de combate al gobierno de la ciudad por parte de los partidos de oposición; y, específicamente sobre el proyecto, la advertencia de que su realización estaba en curso

174 Dos empresas únicamente participaron de la licitación de los tres paquetes: Grupo Quat y Viguetas y Robedillas, la primera en el paquete 1, la segunda en el 2 y ambas en el 3.

175 El 15 de mayo de 2002, Andrés Manuel López Obrador reconoce que "si no alcanza con los 1,500 millones de pesos que tenemos, sería muy difícil que el PRI y el PAN, que tienen mayoría en la Asamblea Legislativa, nos autoricen más recursos para este proyecto en el presupuesto del año 2003". Declaración de Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal. "No está suspendido el proyecto para el segundo nivel de Periférico". AMLO. *El Economista México*, 15 de mayo de 2002.

antes de que existiera una consulta a la ciudadanía, pues se había licitado ya el proyecto y la obra.

5.3 El proceso del plebiscito

La realización del plebiscito implica la existencia de un proceso en el cual se gesta una propuesta, para convertirse en una iniciativa que luego sea convocada por la autoridad correspondiente. En el caso del Plebiscito sobre los Segundos Niveles en Periférico y Viaducto, este proceso se da cuatro etapas: iniciación, convocatoria, organización, y jornada electoral (celebración). En estos periodos se discutió al plebiscito en dos sentidos: de manera general, como instrumento de participación ciudadana y, con particularidad, sobre el contenido de la consulta, el financiamiento de la elección y la participación de los partidos políticos.

A partir de lo anterior, la primera etapa se caracterizó por una discusión general en torno al plebiscito, mientras que en las otras se fueron incorporando los elementos específicos que intervinieron en el resultado de la consulta.

5.3.1 *Iniciativa ciudadana*

El rechazo que generó la Construcción de los Segundos Niveles llevó al Jefe de Gobierno a anunciar, el 30 de mayo de 2009, la postergación de la construcción del proyecto, hasta que la ciudadanía lo apoye o rechace, mediante su participación en un plebiscito. Según lo expresado por López Obrador, esta decisión se tomó *“acatando una propuesta de los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN) para realizar un plebiscito”*¹⁷⁰. Así, se manifestó de manera formal, la existencia de un proceso de consulta, sin embargo, éste había iniciado días antes, a instancias de la ciudadanía, por medio de organizaciones sociales y no de los partidos políticos¹⁷¹.

La oposición ciudadana a la obra se manifestó desde que ésta fue anunciada, encontrando paulatinamente mayor fuerza. En este sentido, dicha oposición se dio en dos vertientes: a

— 170. *El Universal*, 31 de mayo de 2009.

170. Plebiscito en DF para segundos pisos valet. *El Universal*. Publicado el 31 de mayo de 2009. www.el-universal.com.mx.
171. Es importante manifestar que los partidos políticos no tienen facultades de iniciar solicitudes de plebiscito, por lo cual la declaración de López Obrador referente a la suspensión de la obra debido a la propuesta de los partidos no tiene ningún carácter jurídico.

través de los vecinos y mediante organizaciones civiles

La oposición vecinal ocurrió en un ámbito territorial limitado por el propio proyecto, pues fueron habitantes de las colonias (Mixcoac, San Pedro de los Pinos, Nápoles, Ciudad de los Deportes, Nochebuena, Tacubaya, entre otras) por las que pasaría la obra, quienes rechazaron la construcción de la obra. La protesta vecinal buscó el apoyo de los partidos políticos, de los miembros de la Asamblea, e inclusive presentaron una controversia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁷⁵.

Por su parte, diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONG'S) se también rechazaron la construcción de los Segundos Niveles, manifestando que de realizarse se fomentaría el uso del automóvil, en detrimento de otras formas de transportación, además lo anterior generaría un impacto ecológico grave, causado por la contaminación que producen los automóviles.

La oposición mostrada por las ONG's encontró en la *Ley de Participación Ciudadana* una canal institucional que hiciera posible la cancelación de la obra. La Asociación Civil *Bicitekas*, promotora de el uso de la bicicleta como medio de transporte y de la construcción de vías especiales para ello, fue la primera en anunciar que recurriría al plebiscito para someter a consulta la construcción de la obra; desde abril comenzó a recabar las firmas necesarias para lograr la convocatoria¹⁷⁹. Posteriormente, Miguel Valencia, representante de 90 ONG's locales, manifestó que la adhesión de éstas a la propuesta de los *Bicitekas* referente a la solicitud de llevar a cabo un plebiscito¹⁸⁰.

La oposición de los vecinos y de la organizaciones fue consolidada por la Agrupación Política *Fuerza Ciudadana*¹⁸¹, la cual, a pesar de no ser quien inició el proceso, se constituyó como la entidad coordinadora de la solicitud de la convocatoria. Las principales actividades de *Fuerza*

175 *El Universal* publicó el 6 de junio lo siguiente: "Diputados del PAN encabezarán a vecinos de las colonias adyacentes al Vialto Miguel Alemán para pedirle al jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, que desista de su propósito de construir el segundo piso de Periférico y Vialto, pues se trata de una obra ociosa que no contribuirá a mejorar la vialidad en la ciudad de México". Por su parte el Periódico *Reforma* en su edición del 11 de junio manifestó que "Los vecinos de San Pedro de los Pinos dijeron que con una controversia constitucional analizada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría detenerse la obra de los segundos pisos."

179 "La Asociación Civil Bicitekas inició la recopilación de firmas equivalentes al 1 por ciento del padrón electoral en el Distrito Federal para obligar al Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, a que someta a plebiscito la construcción de segundos pisos al Periférico y Vialto. "No al segundo piso, ayúdanos a forzar un plebiscito", es el slogan". Promueven plebiscito para mesajobra. Periódico *Reforma* Publicado el 10 de abril de 2009. www.reforma.com

180 "Pensamos que se puede parar (el mesaj proyecto) pero mediante la organización de los ciudadanos." Declaración de Miguel Valencia. Periódico *Reforma* Publicado el 19 de abril de 2009. www.reforma.com

181 El Código Electoral del Distrito Federal establece que el IEDF no puede regular en materia de partidos políticos, por lo que en las elecciones de esta entidad participan los partidos con registro nacional, sin embargo, la regulación que sí puede realizar el Instituto es en materia de agrupaciones políticas locales y su ámbito de acción. Cf. Pablo Javier Becerra. *Cp. cit.* p. 134

Ciudadana serían la organización de las diversas entidades que reunieron las 66 mil 114 firmas necesarias¹⁸⁹, representativas del 1% del padrón electoral de 2002, y la presentación de éstas al Jefe de Gobierno para que éste pudiera lanzar la convocatoria.

Para cumplir con lo previsto por la ley, las 54 organizaciones que se sumaron a la iniciativa y los vecinos, comandados por *Fuerza Ciudadana*, iniciaron el proceso de reunión de firmas a través de la instalación de mesas receptoras en diferentes puntos de la ciudad. Este proceso, que inició formalmente el 93 de abril, fue consiguiendo progresivamente el respaldo de parte de la ciudadanía, hasta conseguir –y sobrepasar– la firmas necesarias.

El resultado de esta labor fue la entrega el 17 de junio de 99 mil 775 firmas al Secretario de Gobierno, por parte de los representantes de las 54 organizaciones, José Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, quienes solicitaron que las preguntas fueran formuladas por un comité técnico, y que el IEDF vigilará la equidad en el acceso a tiempos y espacios en los medios de comunicación.

La iniciativa del plebiscito a instancias de las mencionadas organizaciones, hizo que éste se caracterizara por buscar el veto a la obra, sin embargo, durante el proceso de iniciación esta condición sufre una transformación por la influencia que los diferentes actores tuvieron.

En este sentido, la discusión en torno al plebiscito se da previamente al lanzamiento de la convocatoria. El debate tuvo como rasgo fundamental los puntos de vista encontrados de los actores políticos participantes. En la oposición, el PAN respaldó en este primer momento la idea de efectuar un plebiscito, considerando que debían atenderse la solicitud de la ciudadanía. No obstante, existieron puntos de vista divergentes con esta postura, como el expresado por los diputados locales Federico Doring y Walter Widmer, quienes sostuvieron que la construcción de los Segundos Niveles sería ilegal, pues la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal prohíbe la administración de las obras por medio de fideicomisos, lo cual estaba previsto en la propuesta del Gobierno¹⁸³. También, José Luis Luege, líder de los panistas en la Ciudad de México, manifestó que la convocatoria a plebiscito significaría trasladar una decisión propia del Jefe de Gobierno a la ciudadanía, por lo que no habría

189 Eduardo Huchim, Consejero Ciudadano del Instituto Electoral del Distrito Federal asegura que son 66,144 firmas las necesarias para hacer la solicitud. Declaración del Consejero Huchim. Por ley sólo se puede efectuar uno, y en año no electoral, y tiene Eduardo Huchim. Periódico *La Jornada*, publicada el 6 de junio de 2002. www.jornada.unam.mx

183 El proyecto ve viola la ley de obras públicas. Periódico *El Universal*. Publicado el 30 de mayo de 2002. www.univision.com.mx

sentido de llevar a cabo una consulta de este tipo¹⁸⁴

El PRI también manifestó su apoyo al plebiscito bajo la misma consideración, es apropiado que la ciudadanía emplee los instrumentos de los que dispone para tomar parte de las decisiones de su gobierno. A pesar de ello, en el PRI existieron también advertencias respecto del plebiscito, que consideraban inapropiado el llevar a plebiscito las obras públicas¹⁸⁵.

La posición del PRD fue de respaldo a las decisiones que tomó el Gobierno de la ciudad, entendiendo que si López Obrador juzgaba pertinente llevar a cabo un plebiscito, el Partido sería consecuente con ello. Así lo muestra lo expresado por Víctor Hugo Cíngo, presidente del PRD local: *"una vez más se demostró la convicción democrática del Jefe de Gobierno, de ahí que nosotros emprendamos esta campaña para informar a la población de los beneficios del proyecto y despejar cualquier duda"*¹⁸⁶

Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal se manifestó a favor de la realización del plebiscito, sosteniendo que mediante la consulta popular existiría certidumbre sobre la voluntad de la población con respecto de la obra. López Obrador expuso que el plebiscito sería un ejercicio democrático que daría legitimidad a la obra, ya que si la población favoreciera con su voto la opción de sí construir los Segundos Niveles, la Asamblea tendría dificultades para rechazar el presupuesto para llevarla a cabo: *"Por eso acepté (por la legitimidad) lo del plebiscito, además en la democracia la mayoría es la que decide y no hay que tenerle miedo a la opinión de la gente. Mal haríamos si todas las decisiones se tomaran en las cúpulas"*¹⁸⁷. Así, el Jefe de Gobierno, hizo suya la propuesta del plebiscito, manifestando en todo su convicción de llevarla a cabo, inclusive si no se reunían la firmas necesarias para la convocatoria.

Durante el periodo de iniciativa, el plebiscito encontró el respaldo de todos los actores políticos que intervinieron, tanto de los partidos políticos, como del Gobierno y por su puesto de la ciudadanía que organizaba la reunión de las firmas. No obstante, el hecho de que en el discurso el Jefe de Gobierno haya adoptado la propuesta implicó a la postre que ésta tuviera un carácter de mayor polémica, al involucrarse otros factores, como el contenido

184 'Amanece' plebiscito a GDF. Periódico Reforma. Publicado el 31 de mayo de 2009. www.reforma.com

185 Margarita González Gamio, legisladora local del PRI, manifestó su rechazo al plebiscito por considerarlo innecesario para de resolver la materia del conflicto.

186 Declaración del Presidente del PRD en el DF, Víctor Hugo Cíngo. Anuncia PRD campaña a favor de megaobra. Periódico Reforma. Publicado el 31 de mayo de 2009.

187 Declaración de Andrés Manuel López Obrador. Rechaza AMLO que plebiscito sea parapeto. Periódico Reforma. Publicado el 31 de mayo de 2009.

específico de la consulta, el financiamiento de ella y la participación de los partidos.

5.3.2 La convocatoria del gobierno

La convocatoria al plebiscito, según lo previsto por la ley, es facultad exclusiva del Jefe de Gobierno. Por ello, Andrés Manuel López Obrador entregó la *Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico* al IEDF el 18 de junio de 2002, para que éste se efectuara el 22 de septiembre de 2002.

Esta convocatoria, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2002, se realizó bajo las siguientes consideraciones: a) el carácter indispensable de la obra para ordenar y mejorar la vialidad de la Ciudad de México, b) la capacidad de las vialidades en cuestión, Periférico y Viaducto, ha sido rebasada, c) la dificultad de construir o ampliar vialidades utilizando la expropiación, d) el rechazo a la obra por parte de los legisladores locales del PRI y el PAN, e) la solicitud ciudadana de someter la decisión a plebiscito, f) la necesidad de compartir el poder y las responsabilidades con los ciudadanos que implica la democracia¹⁸⁸.

Las bases que estableció la convocatoria establecieron las características que tendría el plebiscito. En primer término, se determinó incluir sólo una pregunta¹⁸⁹:

¿Está a favor o en contra de que se construyan segundos pisos a Viaducto y Periférico?

a) *Estoy a favor.* b) *Estoy en contra*¹⁹⁰.

En segundo lugar, se determinó que la opción que resultará ganadora tendría un carácter vinculatorio, siempre y cuando obtuviera *“la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte, de los ciudadanos inscritos en el padrón*

188 Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico. *Gaceta Oficial del Distrito Federal* Décima Segunda Época, 19 de junio de 2002, p. 2.

189 El Consejo General del IEDF avaló la conformación de un Comité Técnico Especial de Asesoría, que analizara la pregunta formulada por el Jefe de Gobierno. El Comité llegó a la conclusión de que la pregunta no era clara, porque no especificaba en qué tramos del Viaducto y Periférico se planea la construcción, y tampoco precisaba porque no expresaba la acción resultante de la presión. Los integrantes del Comité fueron: Edmundo Berumen, María de las Heras y Roy Campos.

190 Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico. *Op. cit.* p. 2.

*electoral del Distrito Federal*¹⁹¹.

Asimismo, manifestó que el IFDF sería la institución encargada de la difusión del plebiscito. Por último, esta convocatoria dictaminó que los asuntos que ésta no previera serían resueltos por el Instituto, en el marco del Código Electoral del Distrito Federal.

La convocatoria emitida por el Jefe de Gobierno, estableció las reglas que el plebiscito tendría, definiendo así la fecha, el contenido, los efectos, la difusión y la organización que tendría. Sin embargo, dejó de lado aspectos de gran relevancia, como el financiamiento del plebiscito y la facultades de participación de los partidos políticos, además de no prever que institución sería la encargada de publicar los resultados de la consulta, ya que la ley no es explícita en este sentido.

Si bien López Obrador emitió la convocatoria una vez que le entregaron las firmas que respaldaban la solicitud, previamente había comenzado la elaboración de este documento¹⁹². Según la convocatoria, la solicitud ciudadana es una de las consideraciones que tomó en cuenta el Jefe de Gobierno para iniciar el proceso de plebiscito, no el factor principal, lo cual evidencia que la iniciativa no es exclusiva de la ciudadanía, sino también de la consideración del Jefe de gobierno sobre la pertinencia de una consulta para definir el destino del proyecto.

La convocatoria del Jefe de Gobierno, fue validada por el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TLEDF) al día siguiente de su publicación, mediante el acuerdo 047/2002. Esta ratificación se dio antes de que el Consejo General del IFDF diera su aprobación y generara el programa y calendario de la consulta, generándose críticas de manera inmediata, que advertían la existencia de parcialidad a favor del Gobierno, por la premura con que se tomó la decisión.

Por su parte, el Consejo General del IFDF aprobó el 98 de junio la convocatoria emitida por Andrés Manuel López Obrador, a pesar de que siete partidos presentaron un documento en el que pidieron dejarla sin efecto por no apegarse a la normatividad en la materia.

Debido a ello, se presentaron diversas inconformidades ante el TEDF, que pretendían dejar sin efecto la convocatoria, bajo el argumento de que ésta fue ilegal. Primero, seis partidos

¹⁹¹ *Ibidem*, p. 3.

¹⁹² En la edición del 10 de junio de 2002 del Periódico El Universal se publicó que: "El jefe de gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, informó que una vez que se formalice la entrega de las firmas para aplicar un plebiscito sobre la realización de los segundos pases en Meducto y Periférico, de inmediato se lanzará la convocatoria, pues el Obrador ya está listo". Periódico El Universal. Publicado el 10 de junio de 2002. www.el-universal.com.mx

presentaron controversias en torno a la convocatoria durante los días posteriores a la aprobación del Instituto, alegando que ésta era ilegal. En un segundo momento, el PRI interpuso una controversia de validez jurídica, sustentada en que la convocatoria busca dar legitimidad a actos y decisiones ejecutadas con previamente a la emisión de la convocatoria¹⁹³. Posteriormente, durante los primeros días de agosto, el PAN, por medio de José Luis Luege, refutó de manera integral la convocatoria, como sus antecedentes y siguientes. Por último, Jorge Carlos Díaz Cuervo, representante de las 54 organizaciones que reunieron las firmas para solicitar la implementación del plebiscito, impugnó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del DF, de sesión extraordinaria efectuada el pasado 28 de junio, mediante el cual se aprueban el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el Proyecto de Presupuesto del Instituto para cubrir este Programa.

El TEDF resolvió que las controversias mencionadas no tenían validez, porque la convocatoria se realizó conforme la legislación en la materia. A pesar de ello, es fundamental hacer hincapié en el profundo carácter controversial que ésta tuvo. Al ser la convocatoria el documento oficial que inaugura el proceso plebiscitario, establece las condiciones en que éste sucederá¹⁹⁴. De esta forma, los elementos que consideró ésta no fueron aceptados por los actores políticos que apoyaban la iniciativa, pues la Jefatura de Gobierno concibió la pregunta y se otorgó el crédito de su iniciativa. Lo anterior, manifiesta que el plebiscito como elemento neutro generó apoyo, pero a la hora de adquirir un carácter específico, el respaldo desapareció bajo las consideración de que favorecía a la entidad que sería evaluada: el Gobierno.

5.3.3 Organización electoral

La convocatoria a plebiscito implica la organización de un proceso de elección, tan complejo como los comicios regulares, involucra el financiamiento del proceso, la organización de las casillas, la difusión de la consulta, y la participación de los partidos políticos.

193 "La controversia que presenta el Revolucionario Institucional, se promueve en términos del artículo 94 de la Ley de Participación Ciudadana y ésta obedece a la invalidez de la Convocatoria, ya que a través de ella, el jefe de Gobierno pretende legitimar actos y decisiones que ya han sido ejecutadas previamente a la emisión de la Convocatoria". Periódico El Universal. Publicado el 7 de julio de 2002.

194 En opinión del Magistrado del TEDF, Rodolfo Terrazas Salgado, "la convocatoria tiene una naturaleza jurídica compleja, pues es un acto político de gobierno con caracteres normativos, ya que se reduce a disponer una serie de reglas y lineamientos de carácter general, abstracto e impersonal, a fin de cumplir con el propósito establecido por la ley y que consiste en que el IEDF dé inicio a la organización del proceso respectivo". Rodolfo Terrazas Salgado. «Plebiscito ilegal?». Publicado en el Suplemento Enfoque, del periódico Reforma, el 25 de agosto de 2002.

El proceso de organización del plebiscito en su calidad de elección, fue también objeto de una gran polémica, enfrentándose la Jefatura de Gobierno y el IEDF, debido al costo económico que tendría y a la institución que debería costearlo.

Previo a la convocatoria, la obtención de los recursos era ya un elemento que generó conflicto entre ambas partes; a pesar de que no había sido oficializado el ejercicio, el Instituto y el Gobierno habían iniciado la discusión en torno su financiamiento.

Por una parte, el Gobierno del Distrito Federal sostuvo que éste debía provenir del presupuesto asignado por la Asamblea al IEDF, argumentando que la razón de ser del Instituto es la organización de los procesos de elección y de los instrumentos de participación ciudadana, según lo expone el Código Electoral. En el extremo, el IEDF a través de sus Consejeros, expresó que la implementación del plebiscito requería cuantiosos recursos, que no disponía el Instituto, ya que en el presupuesto de ese año no los solicitó.

El presupuesto que previó el IEDF originalmente fue de 122 millones, de los cuales 52 se asignarían a los gastos de operación y 70 millones se emplearían para la difusión de la consulta. En reiteradas ocasiones, Andrés Manuel López Obrador declaró que la suma que pretendía el Instituto era muy elevada, por lo que su administración no le transferiría recursos, además de que no era responsabilidad de su gobierno el sufragar ese gasto. Mientras, los Consejeros del Instituto aseveraron que la consulta debería ser costeada por el Gobierno del Distrito Federal, por ser la entidad que la convocaba.

Este conflicto alcanzó dimensiones considerables, trascendiendo la discusión del financiamiento, para convertirse también un debate respecto de las funciones de las instituciones. La siguiente declaración del Jefe de gobierno evidencia lo anterior: *"Si no van a tener para hacer un plebiscito, para hacer un referéndum, para hacer una consulta... entonces que se cierre el Instituto, que quede nada más la dirección, el Consejo de manera honoraria"*¹⁹⁵.

Ante la politización del conflicto, y el rechazo gubernamental a otorgar recursos para el plebiscito, el IEDF optó por modificar el presupuesto original, recortándolo en un 60%. El presupuesto definitivo de la consulta fue entonces, de 48 millones de pesos, de los cuales únicamente 8 se destinarían a la difusión.

195. Declaración de Andrés Manuel López Obrador. Periódico Reforma. Publicado el día 94 de junio de 2002 www.reforma.com

Estos 48 millones procedieron del propio Instituto, 38 millones se consiguieron al recortar los recursos de programas 'no prioritarios', y los 10 millones restantes fueron obtenidos de un superávit en la partida destinada al financiamiento de los partidos políticos; se había previsto la incorporación de cuatro nuevos partidos, pero dado que el IFE otorgó registro sólo a dos nuevas fuerzas, existió un excedente

Además, el IEDF se hizo de otros apoyos: firmó un convenio con el Gobierno local, el cual se comprometió a apoyar al Instituto a través de recursos en especie, que consistieron en la vigilancia del proceso por parte de la Policía Auxiliar y en el abastecimiento de mobiliario para las mesas receptoras de votos; a ello se sumó el acuerdo de que en el ejercicio del año siguiente, la administración local regresara al IEDF 17 millones de pesos que éste había devuelto porque habían sido el remanente del año anterior. El Instituto obtuvo del Instituto Federal Electoral las urnas que se utilizaron el día de la consulta, en tanto su similar en Nayarit donó las tintas indelebles.

En lo referente a la organización de la consulta, el IEDF, para evitar gastos de capacitación, determinó que los funcionarios de las casillas se eligieran de entre quienes habían ya tenido esa responsabilidad en las elecciones de 2000.

En suma, el financiamiento del plebiscito se realizó casi completamente con recursos del propio Instituto, aunque recibió algunos apoyos de otras instancias. Esto significó el reconocimiento de que la responsabilidad financiera de la organización de los ejercicios de participación ciudadana la tiene el Instituto, a pesar de que la Asamblea Legislativa puede convocarlos, en el caso del referéndum, o de que se realizan a instancias del Gobierno de la ciudad.

Es fundamental hacer notar, que el presupuesto para el plebiscito resultó escaso en la parte de difusión, limitándose entonces al Instituto en su función de informar de manera sistemática y organizada a la población, a través del uso de los medios de comunicación, sobre la importancia de su participación en este ejercicio. La ausencia de elementos institucionales que dieran a la población información específica respecto de la consulta, es un factor que incidió en la participación, puesto que en gran medida, el conocimiento que ésta tuvo sobre el propio instrumento, como también sobre el contenido de la consulta, lo obtuvo a partir de los noticieros de la televisión y radio, y de la prensa

La problemática generada en torno al financiamiento debe ser entendida como producto de la imprecisión de la ley en la materia. Según lo expuesto en el apartado sobre las

características jurídicas del plebiscito, la normatividad no especifica qué instancia debe costear el ejercicio, dejando vacíos que, como ocurrió en éste, generan conflictos entre las partes intervinientes, alejando la discusión de la temática específica de la consulta.

En otro sentido, el proceso de organización del plebiscito se vio afectado por otra problemática: el ámbito de participación de los partidos políticos. Como se expresó, la legislación en la materia no precisa de manera explícita cuál es el papel de estas instituciones en el proceso plebiscitario, no les impide participar ni tampoco les faculta

El Consejo General del IEDF acordó prohibir la intervención de los partidos y el Gobierno del Distrito Federal en el proceso. El acuerdo fue impugnado por el PRI y el PRD ante el TEDF, el cual lo revocó parcialmente, estableciendo que el Jefe de Gobierno podrían participar en la promoción del ejercicio ciudadano al que convocó de manera imparcial y objetiva, sin pronunciarse a favor o en contra de alguna de las dos opciones. Además, el TEDF reconoció a los partidos como garantes de los procesos de participación ciudadana, autorizándolos a intervenir en el proceso plebiscitario, pudiendo *“resaltar los beneficios o inconvenientes que puede originar la aprobación o rechazo de la obra sometida a consulta”*.¹⁹⁶

En lo respectivo a la Asamblea, la sentencia del Tribunal estableció que como institución no está facultada para realizar actos de campaña, pero sus integrantes sí tienen posibilidad de hacerlo en su calidad de representantes populares. El TEDF dictaminó que el Gobierno del Distrito Federal no podría hacer uso de programas y acciones gubernamentales en sus campañas, como tampoco los partidos políticos podrían emplear los recursos que el IEDF les destina para actividades de proselitismo.

A partir de la sentencia del Tribunal, los partidos políticos generaron actividades de proselitismo en función de su posición frente a la construcción de la obra. El PRD se dio a la tarea de repartir comunicación impresa que mostrara los beneficios que traerían los Segundos Niveles para la población, al tiempo que sus diputados locales iniciaron actividades con los ciudadanos para convocarlos a acudir a las urnas. El PRI optó también por repartir un compendio de cuatro hojas en el que estipulaba cuáles serían los costos económicos, sociales y políticos de la obra. Por su parte, el PAN buscó incidir en las opiniones de la población a través de la acción de los miembros de su partido político. Los dirigentes de estos tres partidos políticos coincidieron en la necesidad de llevar a cabo un debate, el cual,

¹⁹⁶ Ponencia elaborada por el magistrado del TEDF Fermilo Ibarra, aprobada por el pleno del Tribunal el 10 de agosto de 2002.

sin embargo, nunca se efectuó

De esta forma, el proceso de organización del plebiscito, una vez que la convocatoria fue lanzada, se caracterizó por las constantes impugnaciones de parte de los actores políticos intervinientes. Por lo tanto, la organización poseyó también una gran conflictividad, motivada especialmente por la imprecisión de la normatividad en la materia. Así, el plebiscito fue afectado por el alto grado de politización, provocando que no sólo la problemática que le dio origen estuviera cuestionada, sino también el mismo instrumento.

5.3.4 La jornada electoral

Efectuar un ejercicio de participación ciudadana como el plebiscito involucra la participación de los ciudadanos de manera electoral. El 22 de septiembre de 2002 fue la fecha en que se celebró la consulta.

La jornada electoral en lo referente a la organización se caracterizó por la instalación de 6,166 mesas receptoras de votación, equivalentes al 99.5% de lo contemplado. Llo significó que en este aspecto los comicios se llevaron a cabo sin contratiempos mayores.

Sin embargo, cuando las mesas fueron cerradas y los conteos de la votación comenzaron a fluir, se suscitó una problemática considerable, pues los resultados preliminares del plebiscito, con el 91.34% de las casillas computadas, mostraban que se habían emitido 757 mil 800 sufragios, de los cuales el 33.07% (250 mil 622) decidieron sí; 17.13 por ciento (129 mil 783) no, mientras que la votos en blanco superaban a ambas opciones con el 37.57% (284 mil 730) boletas en blanco, y 12.23 por ciento (92 mil 665) votos nulos. Estos primeros resultados indicaban que sólo la mitad de los votos se hicieron por las opciones presentadas. El elevado número de votos en blanco, obligó a los consejeros electorales a buscar el porque de este fenómeno. Ante ello, el Secretario Ejecutivo del IFEJF, Adolfo Rivapalacio Nen, ofreció la siguiente explicación: *"al llenar las actas los funcionarios pusieron en el renglón de votos en blanco el número de boletas no utilizadas. Este error se registra, en promedio, en 15 actas por distrito electoral, lo que indudablemente afectará en el número final de votantes"*.¹⁰⁷ Una vez que el Instituto detectó el error, se le corrigió de manera rápida, como fue patente tres días después de la consulta, fecha en la que se presentaron los resultados.

¹⁰⁷ Declaración de Adolfo Rivapalacio Nen, Secretario Ejecutivo del IFEJF. *Suspende IFEJF conteo ante la gran cantidad de votos en blanco*. Periódico La Jornada. Publicado el 24 de septiembre de 2002.

El hecho de que se haya generado un error de ésta naturaleza, evidencia la deficiente capacitación electoral que existió durante el proceso, pues de haber estado verdaderamente preparados los funcionarios, el reiterado error no se hubiese producido. Asimismo, genera un cierto grado de incertidumbre sobre los resultados, pues la existencia de fallos de tal índole deja ver que existe la posibilidad de que hubieran existido más, pero sin ser detectados.

El otro elemento conflictivo de la jornada fue la presencia policiaca de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en buena parte de las casillas. Los policías visitaron varias veces durante el día ciertas casillas, cuestionando a los funcionarios sobre el desarrollo de la consulta. Esta situación provocó que en el Consejo General del IEDF se estipulara que se levantaría una denuncia en la Fiscalía Especial de Delitos Electorales, a fin de que se investigue la presencia de los uniformados, pues los partidos políticos de oposición consideraron que esta situación significó un intento de intimidación por parte del Gobierno.

Ante esta situación, el Secretario de Seguridad Pública manifestó que se la presencia y solicitud de información de los policías obedeció a la solicitud previamente realizada por el IEDF, que pedía al Gobierno del Distrito Federal la vigilancia del ejercicio.

La jornada electoral se caracterizó por los errores de los funcionarios y por la 'vigilancia' policiaca, pero sobre todo por la poca afluencia de votantes a las casillas. La celebración del plebiscito el 22 de septiembre convocó a una muy porción de la ciudadanía. Solamente fueron recibidos 420 mil 536 votos, representativos del 6.64% de la ciudadanía. De esta forma, la baja participación de la población hizo evidente dos cosas: el desinterés en el tema y en el propio mecanismo, y la escasa legitimidad que engendraron los resultados.

5.4 Los resultados del Plebiscito

Los resultados oficiales fueron hechos públicos por el Consejo General del IEDF el 23 de septiembre de 2002. El plebiscito para definir la Construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico tuvo como principal característica la escasa participación de la ciudadanía. La lista nominal prevista para la consulta sumaba 6 millones 336 mil 261 ciudadanos, de los cuales sólo participaron 420 mil 536, es decir, únicamente acudió a las urnas el 6.64% de la población. Para que la decisión emanada del plebiscito fuera vinculatoria,

debía haber convocado por lo menos a 9 millones 900 mil 611 personas, equivalentes a la tercera parte del padrón electoral vigente¹⁹⁸, por lo cual, el plebiscito expresó la voluntad de los ciudadanos que decidieron participar, sin tener un vínculo jurídico.

La construcción de la obra resultó la opción favorecida por 274 mil 691 ciudadanos (65.30%), en tanto que quienes la rechazaron fueron 149 mil 381 votantes (33.85%). De esta forma la consulta mostró el respaldo de una parte minoritaria de la ciudadanía a la decisión del gobierno.

La tabla siguiente, hace un resumen de los resultados a nivel delegacional, evidenciando tres elementos: el peso de la lista nominal, la forma en que se dio la votación (apoyo / rechazo) y las características de la participación.

Plebiscito sobre la Construcción de Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico												
Resultados por Delegación												
Delegación	Lista Nominal	%	Sí	%	No	%	Votos Nulos	%	Votos En Blanco	%	Votación Emitida	%
A. Obregon	492 284	1,11	99 941	61.67	13 501	17.44	307	0.85	16	0.04	36 065	7.33
Azcapotzalco	358 371	5,66	16 328	69.95	6 833	99.97	169	0.79	19	0.05	93 342	6.51
Benito Juárez	309 170	4,88	13 395	43.94	15 569	53.37	190	0.65	9	0.03	99 156	9.43
Coyoacán	493 739	7,72	23 549	60.39	15 166	38.90	965	0.68	11	0.01	38 984	7.90
Cuajimalpa	98 488	1,55	3 152	67.08	1 490	31.71	53	1.13	4	0.9	4 699	4.77
Cuauhtémoc	424 098	6,69	19 536	62.98	11 210	36.14	957	0.83	18	0.06	31 091	7.31
GAM	958 060	15,12	41 491	70.50	16 842	28.66	462	0.79	30	0.05	58 755	6.13
Iztacalco	391 493	5,07	15 588	62.58	6 631	29.60	175	0.78	9	0.04	99 403	6.97
Iztapalapa	1 180 315	18,63	47 092	71.82	17 718	97.09	697	0.96	41	0.06	65 408	5.54
M. Contreras	158 370	2,50	7 342	65.93	3 698	33.21	23	0.84	3	0.03	11 136	7.03
Méjico Hidalgo	989 874	4,46	11 847	58.06	8 381	41.08	165	0.81	11	0.05	90 404	7.91
Milpa Alta	59 703	0,94	1 833	79.08	467	90.15	17	0.73	1	0.05	2 318	3.88
Tlahuac	178 310	2,81	6 040	75.26	1 917	23.88	64	0.80	5	0.06	8 096	4.50
Tlalpan	409 007	6,46	19 921	63.54	11 241	35.82	184	0.59	17	0.05	31 353	7.67
V. Carranza	376 174	5,94	15 904	66.55	7 784	32.57	900	0.84	10	0.04	93 898	6.35
Xochimilco	235 889	3,72	9 509	70.08	3 950	99.11	106	0.78	3	0.02	13 568	5.75
TOTAL	6 336 961	100	2 74 691	65.30	149 381	33.85	3 334	0.79	200	0.05	490 536	6.64

Fuente: elaboración propia con resultados del IEDF. www.iedf.org.mx

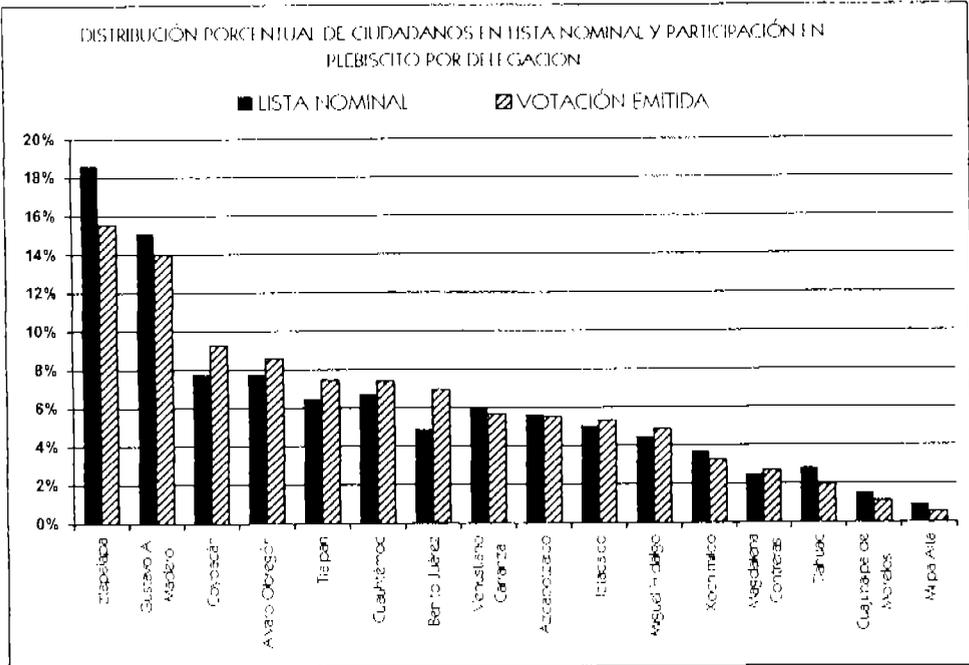
¹⁹⁸ Es fundamental hacer notar que la legislación estipula que el plebiscito posea carácter vinculatorio siempre y cuando participe como mínimo la tercera parte del padrón electoral, y no de la lista nominal. Ello hace, que la cantidad necesaria sea un poco mayor, y además significa una imprecisión, pues las personas empadronadas no necesariamente deben estar en la lista nominal, la cual difiere con claridad a aquellos que sí pueden efectuar su voto.

En primer lugar, estos datos nos indican el bajo índice de participación ciudadana en todo el Distrito Federal. El 6.64% obtenido en el plebiscito, resalta al ser comparado con los niveles de participación de los comicios regulares, en 1988 fue de un 54.5%, en 1991 de 67.3%, en 1994 de 84.1, en 1997 de 67.1%, y en las elecciones de 2000 superó el 60%. Esto nos indica el poco interés que generó la consulta para la población.

Los datos que muestra esta tabla, manifiestan la disparidad en el peso que tiene cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Mientras Iztapalapa posee el 18.63% de los electores de la lista nominal, la ciudadanía de Milpa Alta representa únicamente el 0.94%. Este contraste, se hace patente también en la influencia que tuvo la participación en ciertas delegaciones en el resultado definitivo.

Al contrastar la proporción que tienen las delegaciones con los resultados del plebiscito, queda manifiesto que:

- 1) la ciudadanía de las delegaciones que serían afectadas por la obra tendió a una mayor participación;
- 2) el tamaño de los electores en cada delegación no coincide con el grado de participación de cada delegación.



Fuente: elaboración propia, con datos del IEDF www.iedf.org.mx

La gráfica muestra que la participación ciudadana en el plebiscito, superó en ocho delegaciones la proporción que éstas tienen en la lista nominal. Así, estas delegaciones tuvieron una sobrerrepresentación en los resultados. Resaltan los casos de Coyoacán, Benito Juárez, Tlalpan y Cuauhtémoc, donde la diferencia es mayor. Este fenómeno se da de manera contraria en las dos delegaciones con mayor número de ciudadanos registrado en la lista nominal, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, en las cuales la votación alcanzada significó una proporción menor que la que representan.

La gráfica hace evidente el acortamiento de las diferencias que existen en la lista nominal, en la participación de la consulta, por ejemplo, Iztapalapa, que posee 3.81 veces más electores que Benito Juárez, tuvo una votación solamente en un 2.24. Lo anterior manifiesta que la participación en la consulta tiende a ser mayor en la medida en que el ciudadano considere que la decisión lo afectará directamente.

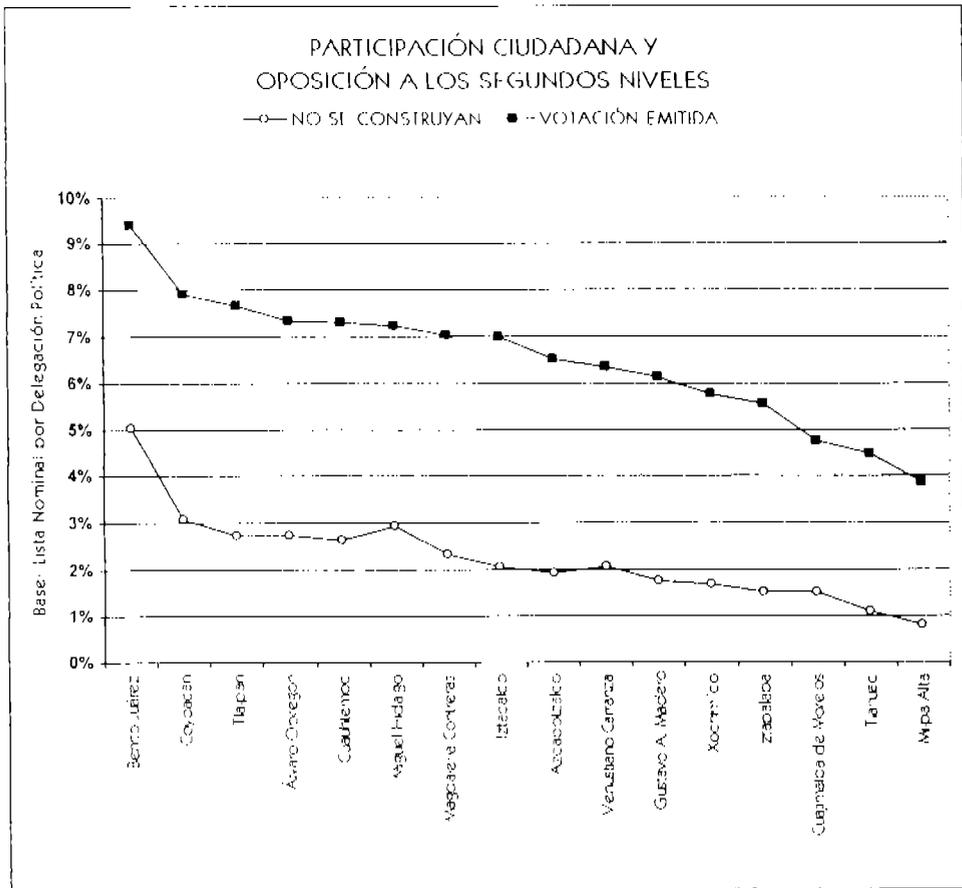
A pesar de que los datos muestran que la participación en el plebiscito fue muy baja, la gráfica anterior hace patente que existió diferenciación en cuanto a la participación en cada

una de las delegaciones. Como se dijo, aquellas por las se construiría la obra mostraron un mayor interés en incidir en la decisión – con excepción de Tlalpan.

En lo referente a la votación por las dos opciones que se pusieron a consideración ciudadana, la ciudadanía mostró un claro apoyo a la construcción de la obra, consiguiendo que quince delegaciones manifestaran su respaldo. Únicamente en Benito Juárez la ciudadanía rechazó el proyecto de los Segundos Niveles, dado que la votación en contra ascendió a 53.37%. No obstante, esta oposición no consiguió un peso considerable en la votación en contra de la obra. Por su parte, la delegación que tuvo un mayor índice de apoyo al proyecto fue Milpa Alta, donde la votación por el ‘sí’ fue del 79.08%, aunque este apoyo no resultó definitivo, pues representó el 0.55% de los votos a favor.

A pesar de que esta investigación considera que la participación en el plebiscito es muy escasa, lo que limita la posibilidad de hacer un análisis que resulte completamente representativo, al contrarrestar la participación de la ciudadanía con el rechazo a la propuesta se obtuvieron resultados que dejan ver una tendencia.

La gráfica que se muestra a continuación compara el porcentaje de participación en la consulta con la oposición a la construcción de los segundos niveles. Para poder hacer este cotejo, debió modificarse la base sobre la que se dividen los votos por el ‘no’, dejando de ser el total de la participación emitida, para sustentarse en la lista nominal. De esta forma, lo que se muestra es el porcentaje por delegación de las personas que se opusieron al proyecto, del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Lo anterior se llevó a cabo debido a la imposibilidad de encontrar alguna tendencia en la comparación de los porcentajes menores, que muestra la participación de la ciudadanía, con otros mayores como los del ‘no’.



Fuente: Los porcentajes del "No se construyan" representan la población que se opuso por cada delegación del total de electores previstos por la lista nominal. Elaboración propia con datos del IEDF. www.iedf.org.mx

A partir de la gráfica anterior, se deduce que en el plebiscito existió una tendencia a oponerse a la construcción en la medida en que existió una mayor participación. Las delegaciones están expuestas según su porcentaje de participación, partiendo de que Benito Juárez es la que presentó el mayor nivel, con 9.43% y Milpa Alta el menor con 3.88%.

La gráfica anterior respalda el argumento que manifiesta que la participación se incrementó en las delegaciones en las que la obra afectaba de manera directa a los ciudadanos, obteniéndose también en éstas un mayor grado de oposición. Por otra parte, en la gráfica son patentes cuatro puntos en los que la tendencia sufre cambios: Benito Juárez, Miguel Hidalgo,

Venustiano Carranza y Cuajimalpa. Estas cuatro delegaciones son gobernadas por el PAN, lo cual supone –aunque es imposible comprobarlo con los datos disponibles y con la escasa participación- que la identificación partidista incidió tanto en la participación, como en la oposición al proyecto

El análisis de los resultados del plebiscito realizado ofrece algunas perspectivas respecto del comportamiento que tuvo la participación de la ciudadanía. Sin embargo, es fundamental hacer hincapié en que el principal resultado del ejercicio es la mínima participación de la ciudadanía en él

CONCLUSIONES

El desarrollo de la democracia a lo largo de la historia determinó el carácter liberal que ésta posee, generando así un grupo de fundamentos establecen las características que tiene en la actualidad. La incorporación de la representación al sistema democrático significó una revolución importante en cuanto a las formas de gobierno y la participación de la población, dando oportunidad a que ésta en una escala amplia pudiera intervenir en la conformación de los gobiernos.

Sin embargo, las previsiones que supone la democracia liberal, al materializarse en un sistema electoral y representativo, tienden a restringir las oportunidades de participación del poder político del ciudadano a momentos esporádicos, en lo que éste se limita a intervenir de manera individual, a través del goce de su derecho al sufragio

La democracia electoral, por una parte, goza de eficacia, en la medida en que efectivamente ha sido forma de gobierno que de mejor manera permite a *los más* intervenir en el gobierno; sin embargo, esto ocurre gracias a una participación basada en las elecciones, que se inclina a ser solamente ejercida mediante el voto en la elecciones de los representantes populares. Ello ha significado la existencia de un dilema entre participación o representación

En los años recientes, se ha buscado enfrentar esta problemática mediante la implementación de mecanismos de democracia directa, adscribiéndolos al sistema electoral creado por las democracias, como método para atemperar los efectos que genera la representación en la participación.

En lo referente al Distrito Federal, éste tradicionalmente se caracterizó por poseer un régimen político de excepción, al no estar sus ciudadanos en posibilidad de ejercer su derecho a la representación política local, ni a poder intervenir en el desempeño del poder político.

Lo anterior deja manifiesto que el régimen político de la ciudad se encontró en una profunda contradicción con los fundamentos de la democracia liberal, pues el goce de los derechos a elegir a los gobernantes, es decir, era inexistente y con ello, la libertad fundamental que prevé la democracia. Asimismo, dado que el Distrito Federal forma parte de una Nación, la igualdad de derechos, la igualdad en democracia, era también inexistente en lo respectivo a la capacidad de que el individuo -y la sociedad- se dé el gobierno que deseé.

Durante los años recientes, esta situación de derechos limitados, de libertad aminorada y de desigualdad, ha entrado en un proceso de modificación, que otorga a los ciudadanos del

Distrito Federal la oportunidad de elegir a sus gobernantes y legisladores locales. De esta forma, a partir de 1997 se tiene un régimen político local aunque no consolidado-autónomo

Sin embargo, de manera prácticamente simultánea a la inauguración de dicho régimen político democrático, se creó la legislación, la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, que sentó las bases para la instrumentación de la democracia directa. Ello significó, según lo expuesto en este trabajo, la creación de una instancia que *corrección* los problemas de la representación. Entonces, el sistema representativo en ciernes del Distrito Federal, prácticamente desde su creación se vio intervenido por elementos que buscaban modificarlo; es decir, no había dado muestra de sus capacidades, de su funcionamiento, cuando ya se habían establecido mecanismos para cambiarlo.

En este contexto se celebró el Plebiscito del 29 de septiembre para definir la Construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico. Este ejercicio se distinguió, en primer lugar, por su carácter de apoyo al gobierno más que de veto, a pesar de que la iniciativa surge como con este propósito, a instancias de 54 organizaciones de la sociedad.

El Plebiscito se convirtió en un plebiscito 'voluntario' y por ende, de *apoyo*, pues según lo estipulado por la Convocatoria lanzada por el Jefe de Gobierno, su implementación obedece a resolver la necesidad de dirimir la polémica recurriendo a la participación ciudadana, pero especialmente a solucionar el problema del financiamiento de la obra. Lo anterior es patente en la misma convocatoria:

(Considerando) Que no obstante la importancia de esta obra, reconocemos que se han hecho cuestionamientos por parte de algunos sectores de la sociedad y que hay oposición al respecto. La obra no cuenta con el apoyo de los diputados locales del PRI y el PAN en la Asamblea Legislativa, donde se autoriza el presupuesto¹⁰⁰.

La posibilidad de que se haya dado esta transformación en el carácter del plebiscito, radica en las facultades que tiene el Jefe de Gobierno como instancia convocante e instancia evaluada. La ley al otorgar al titular del ejecutivo amplias oportunidades para incidir en la votación, como la creación de las preguntas y el plazo de la convocatoria. Además de no estar obligado en todos los casos a ser consecuente con el resultado de elección.

En segundo lugar, y en sintonía con lo anterior, la baja participación en el ejercicio hizo que su

¹⁰⁰ Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico. Cjo. cit., p. 9

resultado no tuviera repercusión jurídica alguna, que obligara al Jefe de Gobierno a actuar de conformidad con la voluntad ciudadana. Sin embargo, el resultado del plebiscito a pesar de no ser vinculatorio, determinó un margen de respaldo ciudadano, plasmado en la instrumentación de un recurso legal que así lo manifestaba, a partir del cual el Jefe de Gobierno determinó la construcción de la obra.

En tercer lugar, la manera en que se dio la convocatoria hizo explícito que la efectuación del plebiscito buscaba trascender al órgano legislativo, depositario de la representación ciudadana. El Jefe de Gobierno utilizó al plebiscito como el recurso para obligar a la Asamblea a dotarlo del presupuesto necesario para la construcción de la obra. Por lo tanto, el plebiscito amén de ser una instancia a través de la que la ciudadanía participe de las decisiones de gobierno, fue un mecanismo del que se valió la Jefatura de Gobierno para intentar obligar al Legislativo local a respaldar sus decisiones. Llo deja manifiesto que la el primer fundamento de la convocatoria no es la participación ciudadana de las decisiones del gobierno, sino la necesidad gubernamental de conseguir un canal por medio del cual llevar a cabo sus proyectos.

En este sentido, el plebiscito no es un instrumento del que se vale la ciudadanía para intervenir en su gobierno, ampliando su espectro de participación y por ello acrecentando el margen de goce de sus libertades; el plebiscito se configuró como un mecanismo al servicio del propio gobierno, que ante la imposibilidad de conseguir acuerdos en los causes de la representación política institucionalizada, lo pone en práctica como modo de salida al margen de la representación.

En cuarto lugar, llevar a cabo un plebiscito sin una normatividad que verdaderamente regule todos los factores que pueden incidir en la consulta, provoca que ésta pierda su razón de ser primaria, es decir, deja de ser una elección respecto de una temática específica, mediante la que el ciudadano se pronuncie por una opción y materialice su poder político; para convertirse en una votación de apoyo o rechazo al gobierno. Así, las imprecisiones legislativas fueron un elemento fundamental en el proceso, haciendo que el conflicto se extendiera al propio instrumento, y no sólo al contenido de la consulta. Por ello, la politización transformó al plebiscito, soslayando su carácter meramente instrumental, para dotarlo de una condición política por sí mismo. En suma, las imprecisiones legales no ofrecen la certidumbre necesaria que necesita cualquier mecanismo de elección.

Asimismo, la legislación en materia de democracia directa en el Distrito Federal, otorga al Jefe de Gobierno, considerables facultades que lo hace tener el control del plebiscito. De esta

forma, la instrumentación de plebiscitos en condiciones tales, tiende a fortalecer al Jefe de Gobierno, en la medida en que haga uso de los privilegios mencionados. Este fortalecimiento evidencia que el Plebiscito vulneró el poder político de los ciudadanos, en la medida en que el control de éste no está depositado en un órgano que asegure la imparcialidad y que de certidumbre.

Esta primera experiencia plebiscitaria se distinguió por afectar de manera negativa tanto a la participación de la ciudadanía, como a su representación en el órgano legislativo. Primero, la instrumentación del plebiscito no se llevó a cabo como salida al agotamiento de los canales previstos por la democracia electoral representativa; esto es, la estructura jurídica del Distrito Federal establece que la sede de la representación de los ciudadanos es la Asamblea Legislativa, la cual está en capacidad de definir los recursos que se destinen al Gobierno de la ciudad. El plebiscito se efectuó buscando trascender esta relación que establece la ley

Lo anterior deja manifiesto que la puesta en práctica del plebiscito, en situaciones como las que se dieron en el 2002, tiende a mitigar las facultades del Legislativo local, y a favorecer al Ejecutivo.

La escasa participación en la consulta muestra que la celebración de mecanismos de democracia directa no necesariamente engendra una mayor participación ciudadana y una mayor intervención de la población en las decisiones de gobierno. En el caso del Distrito Federal, los resultados muestran que en lo referente al Plebiscito del 22 de septiembre, que éste no cumplió con función como forma de acercamiento de la ciudadanía con el gobierno.

La minoritaria participación sugiere que los asuntos públicos susceptibles de someterse a plebiscito deben ser por completo del interés ciudadano, pues de lo contrario acarrearán resultados tan negativos como el de esta experiencia.

De esta forma, a partir de esta investigación, queda manifiesta la necesidad modificar la estructura político jurídica del Distrito Federal, para generar certidumbre a la instrumentación de la democracia directa, con el propósito de que, en los casos en sea puesta en práctica, se cumplan verdaderamente su objetivos

Asimismo, se considera que la búsqueda de elementos que doten al ciudadano de mejores oportunidades de participación, hace explícita la problemática en que se encuentra la democracia liberal, al no responder de manera cabal al ideal primario de la democracia: ser el gobierno del pueblo.

La instrumentación de la democracia directa pretende dar salida a ésta situación, aunque, en

realidad no es más que un *paliativo*, que no necesariamente supera la problemática engendrada por la necesidad de mayor participación ciudadana. Como se ha mostrado a lo largo del trabajo, la democracia directa se monta sobre la estructura de la representación electoral, entrando en el Distrito Federal en contradicción, pues no prevé la participación de las organizaciones previstas para esa contienda en estos instrumentos

El abstencionismo, el descrédito de la política, la apatía del ciudadano, la instauración de la democracia directa, la conformación de la ONG's, entre otros, son claras muestras de la crisis del sistema liberal democrático, representativo y electoral. Sin embargo, las alternativas creadas hasta ahora tampoco logran resolver el problema de la necesidad de participación del poder político de la población, porque no ofrecen una solución plausible al problema de gobernar Estados Nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México: Cal y Arena 1998
- ALARCÓN Olguin, Víctor Alarcón. "Leyes de participación ciudadana en México" en Instituto Electoral del Distrito Federal. *Democracia y formación ciudadana*. México: IEDF (Colección Sinergia), 2002
- ALMOND, Gabriel (et al) *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel, 1992
- ARISTÓTELES. *La Política*. México. Porrúa, 1982
- ARON, Raymond. *Introducción a la filosofía política*. Barcelona. Paidós, 1999.
- BLCERRA CHÁVEZ, Pablo Javier. "La reforma político electoral del Distrito Federal" en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*. México. IEDF, 2001.
- BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Barcelona. Paidós, 1993
- BOBBIO, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. México. FCE, 2000.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Giangranco Pasquino (eds.). *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI Editores, 1998.
- BUDGE, Ian. *The new challenge of direct democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.
- BURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia Política*, Tomo II, Vol. I. México: UNAM, 1985.
- BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Porrúa, 1973.
- BUTLER, David y Austin Ranney (eds.). *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*. Washington, The AEI Press Publisher for the American Enterprise Institute, 1994.
- CAMINAL Badia, Miguel.. *Manual de Ciencia Política*. Barcelona: Tecnós.
- CIORAN, Lmle. *Fse maldito yo*. Barcelona: Tusquets, 1988.
- COSÍO Villegas Daniel. *El sistema político mexicano*. México. Joaquín Mortiz, 1979.
- CORDERA, Rolando Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.). *México: el reclamo democrático*. México: Siglo XXI Editores, 1988
- CRESPO, Jose Antonio. *Flecciones y democracia*. México. IFF (Cuadernos de Divulgación de la

Cultura Democrática, núm 4), 2001.

CRONIN, Thomas. *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.

DAHL, Robert. *La poliarquía*. Madrid: Tecnos, 1989

DAHL, Robert. *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paidós, 1992.

DE LA CUFVA, Mario. *La idea de Estado*. México: FCE, 1996.

DE LA ROSA, Ángel Alfredo. "De la certidumbre autoritaria a la incertidumbre democrática en la elecciones del Distrito Federal" en Instituto Electoral del Distrito Federal. *Ensayos* (9do. Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento IEDF). México: IEDF, 2002. p. 25

DOWNS, Anthony. "Teoría económica de la acción política en una democracia" en Diez textos básicos de ciencia política. Barcelona: Ariel, 1999.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1980.

DUVERGER, Maurice. *Partidos Políticos*. México, FCE.

FISTER, Jon (comp.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

FARLEY, Lawrence. *Plebiscites and Sovereignty: the Crisis of Political Illegitimacy*. Colorado: Westview Press, 1986.

FLORES Molina, Oscar. *La Reforma Política del Distrito Federal*. México: IEDF (Tesis 1er Concurso de tesis, ensayo y cuento), 2001.

GARGARELLA, Roberto. *Crisis de la representación política*. México: Fontamara, 1997.

GARGARELLA, Roberto. *Las Teoría de la Justicia después de Rawls*. Barcelona. Paidós, 1999.

GÓMEZ Tagle, Silvia. "Representación en el Distrito Federal: carencias y excesos" en Instituto Electoral del Distrito Federal. *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.

GONZÁLEZ García, José y Fernando Quesada Castro (coords). *Teorías de la democracia*. México: Anthropos -UAM-Iztapalapa, 1999

HFID, David. *Modelos de Democracia*. México: Alianza Editorial, 1992

Instituto Electoral del Distrito Federal. *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*. México. IEDF (Colección Sinergia), 2001.

- Instituto Electoral del Distrito Federal. Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.
- Instituto Electoral del Distrito Federal. *Ensayos*. México: IEDF, 2001.
- Instituto Electoral del Distrito Federal. *Ensayos*. México: IEDF, 2002.
- Instituto Electoral del Distrito Federal. *Democracia y formación ciudadana*. México: IEDF (Colección Sinergia), 2002.
- Instituto Electoral del Distrito Federal. *Retos y perspectivas de la consolidación de la democracia en México*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003.
- JÁUREGUI, Gurutz. La democracia en la encrucijada. Barcelona: Anagrama, 1995.
- LIJPHART, Lijphart. *Modelos de Democracia*. Barcelona, Ariel, 2000.
- LUJAMBICO, Alonso. *El poder compartido*. México: Océano, 2000.
- MACPHERSON, C.B. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.
- MARTÍNEZ Espinoza, Manuel Ignacio. "Participación política: instrumentos de democracia y convivencia" en Ensayos (1er. Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento IEDF). México: IEDF, 2001.
- MERINO, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no. 2, 2001).
- MERQUIOR, José Guilherme. *Liberalismo viejo y nuevo*. México: FCF, 1997.
- MICHILLS, Robert. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1996.
- MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*. México: Tecnos, 2000.
- NINO, Carlos Santiago. *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- QUESADA, Fernando. C.B. Macpherson. *De la teoría política del individualismo posesivo a la democracia participativa* en José González García y Fernando Quesada Castro (coords). *Teorías de la democracia*. México: Anthropos -UAM-Iztapalapa, 1999.
- PESCHARD, Jaqueline. "La representación política en el Distrito Federal" en Instituto Electoral del Distrito Federal. *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.
- PRUD' HOMME, Jean Francois. *Consulta popular y democracia directa*. México: IFE (Cuadernos

de divulgación de la cultura democrática no. 15 2001.

RAE, Douglas. *The political consequences of electoral Laws*. New Heaven: Yale University Press, 1967.

ROUSSFAU, Jean Jaques. *El Contrato Social*. México: Porrúa, 1974.

SABINE, George. *Historia de la Teoría Política*. México: FCE, 1992.

SARTORI, Giovanni. "Political Development and Political Engineering" en Albert Hirschman y John D. Montgomery (comps). *Public policy An annual*. XVII. Cambridge. Harvard University Press, 1968

SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid. Alianza Universidad, 1987.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la Democracia* Madrid Alianza, 2000.

SETÁLA, Majja. *Referendums Around the World*. New York: St. Marti's Press, 1999.

SCHUMPETER, Joseph Schumpeter. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis, 1988.

SHUGART, Matthew y Rein Taagepera. *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*. New Heaven, Yale University Press., 1989.

TUSELL, Javier (ed). *El sufragio universal*. Madrid: Marcial Pons, 1991

VAIDÉS, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos*. México: IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no. 7), 2001.

VAN PARIJS, Philippe. *Libertad real para todos*. Barcelona: Paidós, 1996.

WEBER, Max. *Economía y sociedad*. México, FCE, 1984.

ZICCARDI, Alicia Ziccardi. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México. UNAM – Miguel Ángel Porrúa, 1998.

ZIMMERMAN, Joseph. *Democracia Participativa: el resurgimiento del populismo*. México: Limusa, 1992.

FUENTES DE LEGISLACIÓN

Código Electoral del Distrito Federal. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Instituto Federal

Electoral, 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico. Gaceta Oficial del Distrito Federal, Décima Segunda Época, 19 de junio de 2002.

Estatuto del Gobierno del Distrito Federal. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003.

HEMEROGRAFÍA

Periódico *El Financiero*. México: El Financiero.

Periódico *Reforma*. México: Consorcio Interamericano de Medios, (Ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002)

Periódico *Milenio* México: Grupo Milenio, (Ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002).

Periódico. *La Jornada*. México: Grupo Demos, (Ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002)

Periódico *El Universal*. México: El Universal, (Ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002).