



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**Elecciones y Participación Ciudadana en el
Distrito Federal. 2000-2006**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

PRESENTA

Ibarra Chávez Alberto Daney

Asesor:

Mtro. Christian Roberto Salazar Montiel

AGOSTO 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria.

A mis padres, Celia Chávez González y Alberto Ibarra Contreras, por ser ejemplo de vida para mí. Por enseñarme que con esfuerzo, dedicación y fe se consiguen todos y cada uno de los objetivos; y principalmente, por su amor, consejos y apoyo incondicionales.

A mis hermanas, Lilia Angélica y Dahomey Alhelí, quienes me muestran lo realmente importante en la vida con su paciencia, dedicación, comprensión y perseverancia.

A mi sobrina, Yereni Anaid, por traer una renovada luz y alegría a mi vida, y por recordarme lo especiales e inteligentes que podemos ser desde temprana edad.

A mis abuelitos, María de Jesús Contreras (†) y José de Jesús Ibarra, quienes con su cariño, ternura y atenciones siempre serán parte de mí. Quizás no estés físicamente abuelita, pero siempre vivirás en mi mente y en mi corazón.

A todos ellos, con gran amor.

Agradecimientos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, Alma mater. Por las experiencias recibidas, las personas conocidas y los conocimientos adquiridos.

A mi asesor, el Mtro. Christian Roberto Salazar Montiel, por brindarme su tiempo, paciencia, apoyo, amistad, confianza y conocimientos no sólo para la realización de este trabajo, sino también en el transcurso de la carrera.

A todo el personal del Centro de Documentación del Instituto Electoral del Distrito Federal y al de la Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral, por las facilidades y atenciones brindadas durante la elaboración de la investigación.

A los sinodales, quienes con sus observaciones y recomendaciones contribuyeron al mejoramiento del trabajo.

A todas las personas que estuvieron conmigo durante mi formación académica y personal.

Índice.

Introducción.....	5
Capítulo 1. Ciudadanía, participación, democracia, elecciones, sistemas electorales e instituciones.	9
1.1 El concepto de ciudadanía: génesis, transformaciones y estado actual.	10
1.2 La participación como instrumento de la ciudadanía y su relación con la democracia.	22
1.3 La participación electoral y los sistemas electorales.....	30
1.4 Instituciones y procedimientos: la materialización de la participación electoral. ..	47
Capítulo 2. El sistema político-electoral del Distrito Federal. Un recuento de la participación ciudadana.	56
2.1 El régimen constitucional del Distrito Federal.	56
2.2 Restricciones en el ámbito electoral local.	65
2.3 La evolución de la participación en el Distrito Federal.	81
Capítulo 3. Las reformas políticas y su impacto en el sistema electoral del Distrito Federal.	101
3.1 La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.....	102
3.2 El gobierno propio en la capital del país.	108
3.3 La elección directa del Jefe de Gobierno.	113
3.4 El origen y desarrollo del sistema electoral del Distrito Federal.....	123
Capítulo 4. La participación ciudadana en las elecciones del Distrito Federal. ..	136
4.1 Los antecedentes: la primera década de elecciones en el Distrito Federal 1988-1997.....	137
4.2 Crónica de la primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	161
4.3 Elecciones y participación en el Distrito Federal 2000-2006.....	168
Conclusiones.....	194
Bibliografía.....	197

Introducción.

El tema objeto de estudio del presente trabajo de investigación es la participación ciudadana con relación a los procesos electorales que se realizan cada tres años para elección de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como para Jefes delegaciones; y cada 6 años para la designación de Jefe de Gobierno.

Desde su fundación, como sede de los Poderes Federales, el debate respecto a la forma de organización política del Distrito Federal se ha restringido a temas propios de la agenda política federal. Esto, en los hechos, ha propiciado que el arreglo político-institucional mediante el cual el Distrito Federal, siendo capital de la República, pueda poseer un gobierno autónomo con facultades plenas, subsista como uno de los pendientes por resolver en el proceso de construcción de la democracia en la entidad.

En el Distrito Federal, la historia político-electoral muestra que, aún de manera fragmentaria, la idea de consultar a la ciudadanía para elegir a sus autoridades ha sido una motivación fundamental para la transformación y la vigencia del poder político, así como un mecanismo de participación social y de búsqueda de consensos.

El Distrito Federal ha sufrido cambios muy relevantes en materia política. En este contexto, los cambios más significativos se han presentado dentro del sistema electoral y de partidos. Se ha transformado el sistema electoral y las instituciones que lo componen, con lo cual se ha generado una nueva dinámica entre los actores políticos, así como un nuevo dimensionamiento de la participación de los ciudadanos.

La transición democrática en el Distrito Federal ha implicado (aunque no únicamente), cambios legales en materia electoral que dieron origen a un sistema de partidos locales más competitivo, pues el Presidente de la República tenía a cargo el gobierno de la entidad por conducto del titular del entonces Departamento del Distrito Federal y sus delegados.

El estatus jurídico y político de la capital del país, es muy distinto al de las demás entidades federativas que conforman la República Mexicana, y por lo tanto, los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, también presentan características peculiares y de excepción con respecto a los de los habitantes de los estados, y ello repercute en los mecanismos de participación electoral.

Los argumentos respecto de los problemas y nuevas realidades de la participación ciudadana actual, conllevan a reflexionar sobre las preocupaciones que causa el generar cada vez un mayor nivel de participación, sin dejar de lado las implicaciones legales y las vías institucionales que existen para encauzar dicha participación.

En el trabajo de investigación partimos de la hipótesis de que el nivel de la participación ciudadana en elecciones locales en el Distrito Federal ha ido en aumento debido a las reformas electorales, pues han abierto mayores espacios para la participación de la ciudadanía en el proceso para la designación de las autoridades del gobierno de la capital del país mediante el voto.

Nuestro objetivo principal es identificar cuál es el nivel de participación ciudadana existente en las elecciones locales del Distrito Federal en el periodo 2000-2006, describiendo si existe o no variación en ella, y explicar los motivos de dicha variación; y para conseguirlo, presentamos 4 capítulos.

En el primer capítulo, se delimitan específicamente los términos referentes al tema objeto del estudio, tales como ciudadanía, participación, elecciones, instituciones y sistema electoral, esto con el propósito de definir los principales conceptos que posibilitan un mejor entendimiento de la participación ciudadana en elecciones, de tal forma que permita un estudio lo más objetivo posible, pues consideramos la hipótesis de que existe una distorsión de los principales conceptos y categorías de análisis acerca de la participación ciudadana, lo que provoca, que las discusiones acerca de este tema sean más ideológicas que científicas.

En el segundo capítulo, se realiza una revisión histórica del ámbito político y electoral del Distrito Federal, desde su creación hasta las más recientes transformaciones que ha sufrido, esto con el objetivo de describir el entorno político y electoral del Distrito Federal a través del tiempo, considerando las circunstancias históricas que contribuyeron a la construcción de los elementos legales e institucionales existentes en materia electoral en la capital del país, pues partimos de la hipótesis de que la participación electoral en el Distrito Federal ha sufrido modificaciones tanto en la manera de efectuarse como en las instancias de expresión.

En el tercer capítulo, se exponen de manera específica las reformas electorales que han modificado el régimen jurídico, político y electoral del Distrito Federal y las consecuencias que éstas han tenido en la vida política y electoral de los habitantes de la entidad. El objetivo es explicar las repercusiones que se han experimentado en el ámbito jurídico e institucional de la capital del país y su impacto en la participación ciudadana en los procesos electorales, considerando la hipótesis de que la vida política y electoral de los habitantes del Distrito Federal se ha visto favorecida con modificaciones legales e institucionales que han permitido celebrar elecciones para designar autoridades locales.

Por último, en el cuarto capítulo se hace una revisión de las elecciones efectuadas en el Distrito Federal para la designación de las autoridades locales, y de la participación de la ciudadanía en dichos procesos electorales. El objetivo es realizar un análisis de la magnitud de la participación electoral, de tal forma que permita distinguir el nivel existente en las elecciones locales y determinar si existe o no variación en ella, partiendo de la hipótesis de que la magnitud de la participación electoral ha variado debido a las condiciones legales e institucionales que se han experimentado y que han determinado el cauce de las elecciones locales.

Para cumplir con los objetivos de este trabajo, se realizará una investigación documental que tendrá una metodología cuantitativa.

En el examen de la realidad de la participación ciudadana se debe considerar que los procesos sociales y políticos no son explicables por sí mismos de manera aislada. Su análisis requiere de conceptos que permitan aprehenderlos, más aún cuando se trata de conceptos tan complejos como la participación ciudadana en elecciones, que incorpora un sobrecargado conjunto de procesos particulares en los diversos ámbitos políticos y sociales.

Debe enfatizarse que, metodológicamente hablando, en el estudio de la participación ciudadana no hay caminos predeterminados para el análisis de las nuevas transformaciones que esta sufre, ya que éstas pueden parecerse o diferenciarse, e incluso dar lugar a un nuevo modelo. Empero, es importante contar con modelos teóricos acerca de la participación ciudadana.

Por las anteriores razones, a lo largo de la investigación se buscará articular, coherente y explícitamente, fenómenos de la realidad política del Distrito Federal con algunos enfoques teórico-metodológicos, pues no se comparten los supuestos de que se puede investigar sin teoría y que la realidad pueda ser aprehendida a través de una sola corriente del pensamiento.

Para desarrollar el caso temático, se considerarán las aportaciones más recientes publicadas en los trabajos individuales y colectivos sobre la participación ciudadana. La consulta de libros se hará con el propósito explícito de conocer las principales concepciones sobre el objeto de estudio elegido para la investigación.

Las fuentes de información serán fundamentalmente documentales: libros, revistas, publicaciones electorales y estadísticas oficiales.

Capítulo 1. Ciudadanía, participación, democracia, elecciones, sistemas electorales e instituciones.

La participación ciudadana en elecciones conlleva términos que quizás son cotidianamente utilizados, sin embargo, estos conceptos tienen una significación muy amplia, y suele caerse en ambigüedades e inconsistencias al hacer uso de ellos.

Para mitigar esta situación, en este primer capítulo se definen los conceptos que utilizaremos a lo largo del presente trabajo. El propósito es ubicarnos dentro de un campo terminológico que permita el entendimiento del tema objeto de estudio. Con ello se busca el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos en la investigación.

Primeramente se definirá el término ciudadanía, debido a la importancia que adquieren los ciudadanos en la actualidad, partiendo de la premisa de que los ciudadanos constituyen uno de los elementos fundamentales en la democracia, por su participación en ella mediante el voto.

En segundo lugar, abarcaremos el concepto de participación ciudadana, pues es un tema muy amplio y se especificará qué tipo de participación es la que nos interesa investigar en este trabajo.

Posteriormente, se explicarán los conceptos de elecciones y de sistema electoral, pues ambos términos incluyen a la participación electoral, que es tema central en esta investigación.

Por último, el término instituciones será objeto de nuestra atención, pues requiere una revisión concreta, de forma que permita entender cómo la participación electoral se lleva a cabo en torno a las instituciones.

Es importante mencionar que estos conceptos se definen suponiendo la interrelación entre cada uno de ellos, sin observarlos como términos ajenos entre sí, sino a sabiendas de la dependencia y correspondencia que existe entre ellos.

1.1 El concepto de ciudadanía: génesis, transformaciones y estado actual.

Ciudadanía es un término muy utilizado, y sin embargo, lo que abarca es muy amplio e impreciso. Quizás, una de las razones es que a través del tiempo se han venido adhiriendo más y más características a su significado. Existe infinidad de elementos que podrían definir el término, y por esa misma razón es muy difícil ubicarlo en un espacio teórico claramente delimitado. Para contrarrestar este efecto, es conveniente utilizar una línea conceptual que permita entender mejor el significado que conlleva dicha palabra.

Al intentar explicar lo que se entiende por ciudadanía en la era moderna, habría que recordar la noción antigua de ciudadanía; para ello, es inevitable remitirnos a la *polis* en la antigua Grecia, que representaba una comunidad de ciudadanos.

La concepción antigua de ciudadano es diferente de la moderna. En Grecia, el ciudadano representaba un individuo autónomo, es decir, capaz de regirse por sus propias normas, de gobernarse a sí mismo. De ahí deriva su derecho a participar en el ejercicio de los asuntos públicos y la *isonomía*: la igualdad ante la ley, que garantizaba a cada uno de los ciudadanos la equidad en derechos, imprescindible para conformar una comunidad de individuos libres e iguales. En este sentido, el otorgamiento de la ciudadanía implicaba el reconocimiento de la libertad¹ o la ausencia de ésta. Todo aquel que no es ciudadano no podía participar en el ejercicio de los asuntos públicos, en consecuencia, es gobernado por las leyes y las normas establecidas por otros.²

¹ En la Grecia antigua, la libertad era un atributo exclusivo de los miembros de una ciudad particular, no de los miembros de la especie humana. Era una cualidad que expresaba que el ciudadano era capaz de tomar decisiones por sí mismo, y tenía la capacidad de deliberar y participar en los asuntos públicos.

² Flores Rentería, Joel, "Fundamentos Democráticos de la Ciudadanía" en León y Ramírez, Juan Carlos, y Mora Velázquez, Salvador, *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, UNAM, México, 2006, p. 107.

No se consideraba un ciudadano a aquel que debido a su minoría de edad, o por ser incapaz de regirse a sí mismo, no tenía pleno uso de la razón (y ahí radica su dependencia a otros) y por ello, no conseguía la plena cesión de la ciudadanía. Estas últimas consideraciones están validadas tanto para los antiguos como para los modernos.

Por otro lado, los griegos denominaban al gobierno ciudadano con el nombre de *politeía*, término que denota conjuntamente gobierno constitucional y vida ciudadana: pública o política; y concebían a la *idiotía*: vida privada, como una forma de vida opuesta a la del ciudadano. La *polis* griega se fundó sobre la distinción entre *polítes* e *idiótes*, ciudadano y no ciudadano. El primero se diferenciaba del segundo porque tenía pleno uso del *logos*³: palabra y razón; era capaz de construir discursos sobre lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo, lo conveniente y lo nocivo, motivo por el cual se le consideraba un individuo libre, pues se encontraba en pleno uso de sus facultades racionales, lo que permitía gobernarse a sí mismo.⁴

Aquél que no se encontraba en pleno uso de sus facultades, por el contrario, no era partícipe del *logos* y si lo hacía era de una manera imperfecta, lo cual se manifestaba en su incapacidad para reflexionar sobre los asuntos públicos; era un individuo que no gozaba de la cualidades conferidas a los ciudadanos, totalmente ajeno a las cuestiones de la ciudad, y por lo tanto, imposibilitado a tomar parte en las decisiones colectivas.

La distinción social entre *polítes* e *idiótes* dio lugar a una comunidad política cimentada sobre la irremediable división libertad-esclavitud, en tanto que a los esclavos se les consideraba carentes de la facultad deliberativa, pues se encontraban en el espacio del *idiótes*.⁵

³ En la antigua Grecia, *logos* se utilizaba para referirse a la palabra expresada, que era previamente meditada, reflexionada o razonada, es decir: el razonamiento, la argumentación, el habla o el discurso. También puede ser entendido como: inteligencia, o pensamiento.

⁴ *Ídem.*

⁵ *Ídem.*

La ciudadanía griega era exclusiva o excluyente en dos sentidos: en un sentido interno y en un sentido externo. Dentro de la Ciudad-Estado, a una parte de la población adulta se le negaba la ciudadanía plena, o sea el derecho de participar en la vida política ya sea asistiendo a las reuniones de la asamblea soberana o actuando en la función pública.⁶ En sentido externo, la ciudadanía no existía entre los griegos, sino que existía entre los miembros de una misma polis.⁷

En la democracia griega, el pueblo, (el *demos*), era la comunidad de ciudadanos, sin embargo, la condición de ciudadano no tenía un carácter universal⁸, era necesario haber nacido dentro de un estrato específico de la sociedad, o haber acumulado riquezas individuales, para tener acceso a la cualidad de ciudadano, que en el mejor de los casos llegó a comprender a una tercera parte de población, pues excluía esclavos, niños, mujeres, extranjeros y personas con deficiencias mentales y genéticas.

Como hemos mencionado, la cualidad de ciudadano implicaba, el uso pleno del *logos*, fundamento de la libertad de pensamiento y del principio de autonomía; es decir, de la capacidad que tenía el ciudadano para autodeterminarse. El *demos* se componía por el conjunto de ciudadanos, pero los derechos de la ciudadanía eran propiedad exclusiva de un reducido número de individuos.⁹

Otra noción de ciudadanía que proviene de la antigüedad es la trazada por los romanos; muchos de los rasgos inherentes a la ciudadanía romana son completamente diferentes de los de Grecia. La condición de ciudadano en Roma se hizo mucho más flexible a medida que se transformaba desde su equivalente griego.¹⁰

⁶ Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 1992, pp. 32-33.

⁷ Entre las ciudades-Estado, también conocidas como *polis*, de la antigua Grecia se encuentran Atenas, Esparta, Mileto, Corinto, Éfeso y Tebas.

⁸ El carácter universal de la condición de ciudadano moderno no implica que todos los individuos sean ciudadanos, pues existen una serie de requisitos para serlo. La universalidad radica en que no se toma en cuenta sexo, etnia, condición económica, ocupación o ideología para otorgar la ciudadanía.

⁹ *Ibíd.*, p. 108.

¹⁰ Heater, Dereck, *Ciudadanía: Una breve historia*, Alianza Editorial, España, 2007, p. 61.

Pero, ¿qué implicaba ser ciudadano de Roma? Básicamente, este estatus permitía al individuo vivir bajo la orientación y protección del derecho romano, lo cual afectaba tanto a su vida pública como a su vida privada, independientemente de su interés por participar en la vida política. Ser ciudadano romano conllevaba toda una serie de obligaciones y derechos. Las primeras consistían, de forma general, en realizar el servicio militar y pagar determinados impuestos, especialmente el de propiedades y el sucesorio. En Roma, no era relevante que los individuos estuvieran inmersos en los asuntos públicos; se exacerbaban los derechos conferidos, aunque existían obligaciones ineludibles.¹¹

Las obligaciones se compensaban con los derechos, y en este punto las distinciones entre las esferas privada y pública son muy claras. Dentro de la lista de derechos en el ámbito privado podemos citar el matrimonio, o el poder comercializar con otro ciudadano, algo que se les negaban a los que no tenían este estatus, sin olvidar, que los ciudadanos no tenían que pagar tantos impuestos como los que carecían de dicha condición. Además, a medida que la ciudadanía se extendía por otras provincias, los ciudadanos tenían derecho a protección jurídica contra la autoridad de un gobernador provincial.¹²

Esto significaba que lo que Roma proporcionaba era protección a aquellos miembros del Imperio a los que deseaba reconocer como ciudadanos suyos. Es ahora, el ciudadano, el que actúa bajo la ley y espera la protección de la ley a lo largo y ancho de todo el Imperio: es el miembro de una comunidad que comparte la ley, y que puede identificarse o no con una comunidad territorial.¹³

Puede decirse que con la llegada de la jurisprudencia¹⁴ se lleva a cabo una transformación del concepto de ciudadano del *polítes* griego al *civis* latino, de *zoón*

¹¹ *Ibíd.*, p. 63.

¹² *Ibíd.*, pp. 63-65.

¹³ Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, España, 2001, p. 64.

¹⁴ La jurisprudencia tiene por objeto la exposición ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hallan en vigor en una época y lugar determinados, y el estudio de los problemas relativos a su

*politikón (animal político) al homo legalis (hombre jurídico)*¹⁵. La ciudadanía, desde la perspectiva romana, es un estatuto jurídico, más que una exigencia de implicación política, es una base para reclamar derechos, y no un vínculo inflexible que impone obligaciones.¹⁶

Aunque las raíces de la ciudadanía sean griegas y romanas, el concepto actual de ciudadano evolucionó y procede sobre todo de los siglos XVIII y XIX, de las revoluciones francesa, inglesa y americana, así como del nacimiento y desarrollo del capitalismo.¹⁷

Aquí es oportuno realizar una revisión de las transformaciones que ha sufrido el término ciudadanía. Thomas Humphrey Marshall¹⁸ (que en 1950 incorporó el término en el debate de la teoría política), habló de la dicotomía que él mismo estableció en la ciudadanía, para ubicarla en: ciudadanía activa y pasiva.¹⁹ La primera se suele asociar con Grecia, la segunda con Roma.

La ciudadanía activa apenas reconoce la división entre la vida pública y la vida privada.²⁰ Los ciudadanos participan con total naturalidad en la vida de su ciudad. Eso

interpretación y aplicación (García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, México, 1993, p. 154).

¹⁵ Cortina, Adela, *Ciudadanos...*, *op.cit.*, p. 54.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibid.*, p. 55.

¹⁸ Marshall, Thomas, *Ciudadanía y clase social*, Editorial Losada, Argentina, 2005.

¹⁹ Carballo, Francisco, y Córdoba Elías, Juan Pablo, "Apuntes de Ciudadanía: Un concepto entre la Crisis y la Melancolía", en Olvera García, Julio César, y León y Ramírez, Juan Carlos, *Los ciudadanos de cara al Siglo XXI*, UNAM, México, 2005, p. 218.

²⁰ De manera general, podemos señalar tres criterios para el trazado de la distinción entre público y privado: a) En primer lugar, público alude a lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe a lo colectivo, lo que concierne a la comunidad, en oposición a lo privado, entendido como aquello que se refiere a la utilidad e interés individual, designa lo que es singular y particular; b) El segundo criterio remite a la visibilidad en oposición al ocultamiento, a lo que es ostensible y manifiesto opuesto a lo secreto. Público designa aquí lo que es visible y se despliega a la luz, en oposición a lo privado, entendido como aquello que permanece oculto o en la discrecionalidad; c) El tercer criterio es el de apertura-clausura, en este caso, público designa lo que es accesible, abierto a todos, en oposición a lo privado, entendido como lo que se sustrae de la disposición de los demás (Rabotnikof, Nora, "Público-Privado", en Baca Olamendi, Laura. *Léxico de la Política*, FCE, México, 2005, pp. 604-604). En este caso, la diferencia a la que se hace referencia es la que se identifica con el primer criterio.

se construye todos los días a partir de la deliberación constante. La ciudadanía activa presupone que el desarrollo integral del individuo se consigue al calor de la plaza cívica.

La ciudadanía pasiva es, por su parte, una noción eminentemente jurídica. Ser ciudadano significa pertenecer a un Estado-Nación, ostentar un documento de identidad. Se trata de enarbolar un nombre, un apellido y una dirección a los individuos pertenecientes a la comunidad, así como un espacio geográfico determinado. El ciudadano pasivo es más dado a encontrarse en la plaza comercial que en un foro donde se discute la política. Exige una distinción rigurosa entre lo privado y lo público. Demanda protección en su persona y en sus bienes. Así mismo, exige que no interfieran en su vida privada a cambio de obedecer al aparato administrativo y legal.²¹

La concepción activa de la ciudadanía es meramente idealista, su corte es por definición regulatorio. La ciudadanía pasiva es jurídica en su proyecto y empírica en su imagen. La oposición entre ambas ideas tiene mucho que ver con la demografía. La ciudadanía activa es viable en la Ciudad-Estado, la concepción pasiva es común en una nación en la cual los individuos integrantes se cuentan por millones. La ciudadanía activa implica que la identidad del individuo se confunde con la del Estado. La realización de uno es imposible sin la del otro, sus destinos se entrelazan de manera recíproca. La ciudadanía pasiva, por su lado, suscribe una definición de colectividad más sencilla: “ser ciudadano es pertenecer a la comunidad, no importa cuán involucrado se esté en los asuntos públicos”.²² Existe una distinción tajante y claramente marcada entre el Estado y la sociedad civil.

Ahora bien; una vez establecida dicha división de la ciudadanía, podemos pasar al aspecto central del trabajo de Marshall, que plantea que la ciudadanía se ha construido a partir de los derechos que se han desarrollado históricamente en tres dimensiones sucesivas: civil, política y social.²³

²¹ Carballo, Francisco, y Córdoba Elías, Juan Pablo, “Apuntes de Ciudadanía...”, *op.cit.*, p. 218.

²² *Ibíd.*, p. 219.

²³ Uvalle Berrones, Ricardo, “Ciudadanía y Administración Pública”, en Olvera García, Julio César, y León y Ramírez, Juan Carlos, *Los ciudadanos de cara al Siglo XXI*, UNAM, México, 2005, p. 346.

El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos y derecho a la justicia. Los derechos civiles protegen la seguridad del ciudadano y le permiten ser autónomo²⁴ respecto del Estado.²⁵

Por el elemento político se entiende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros.²⁶

El elemento social abarca el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico. Los derechos sociales tratan de garantizar las condiciones mínimas de supervivencia para todos los miembros de una comunidad.²⁷

El teórico inglés planteaba que la vida ciudadana se caracteriza por el reconocimiento que tiene en el ámbito de las instituciones y que se han construido para legalizar los derechos y las obligaciones que le son inherentes a los individuos.²⁸

En este sentido, la categoría ciudadano no tiene únicamente carácter formal y positivo, sino que alude a una condición de vida propia de la vida institucional de la democracia moderna, una condición de vida que se refiere a cómo las personas, con plenitud de su naturaleza civil, son portadores de derechos que se pueden clasificar en civiles, políticos y sociales.²⁹

Estos derechos se han formalizado en tiempos y circunstancias diversas, pero denotan que en la sociedad y el Estado moderno hay ámbitos institucionales que los aceptan,

²⁴ El concepto de autonomía no implica que el individuo esté desasociado con el Estado, ni estar fuera de la ley y de normas establecidas; autonomía connota la capacidad del individuo de razonar de forma consciente, de ser autoreflexivo, y de autodeterminarse, sin la necesidad que el Estado le imponga ideas o acciones concretas (Held, David, *La democracia en el orden global*, Paidós, España, 1997, p. 182).

²⁵ Heater, Dereck, *Ciudadanía...*, *op.cit.*, p. 207.

²⁶ *Ídem.*

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ibíd.*, p. 220.

²⁹ Marshall, Thomas, *Ciudadanía...*, *op.cit.*, p. 68.

los reconocen y regulan. La formación de la actual ciudadanía ha sido la construcción y suma de esos derechos y también de la institucionalidad política.

A) *Derechos Civiles.*

Los derechos civiles, reconocidos y consagrados desde el siglo XVIII, se inscriben en la reivindicación de las personas frente a los privilegios corporativos, gremiales y estamentales que impiden la existencia de sujetos que pueden participar e intervenir en los actos de propiedad e intercambio de mercancías. Los derechos civiles destacan la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad como elementos irrenunciables que los individuos llevan consigo desde que nacen hasta que mueren.³⁰

Son derechos que aluden a condiciones y relaciones de vida que se originan con la llegada de la sociedad de mercado, la economía competitiva y los mercados laborales. La movilidad civil tiene como fundamento el universo de los derechos del hombre y es un medio para que la riqueza potencial y real de la sociedad no tenga obstáculos que dificulten las operaciones del intercambio mercantil. Es también el camino para que los mercados sean nutridos con la participación creciente de la fuerza de trabajo y con el empleo productivo de los capitales, con objeto de fortalecer la generación de la riqueza material.

De este modo, la condición civil de las personas les garantiza una identidad que es necesaria y útil para tener un lugar reconocido en la sociedad de mercado, la cual se caracteriza por ser el principal lugar de las actividades de intercambio. Los derechos civiles son la plataforma para que las personas libres puedan ejercerlos sin más restricción que la vigencia de esos derechos que también tienen otras personas.

³⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, "Ciudadanía y Administración...", *op.cit.*, p. 345.

B) Derechos Políticos.

Respecto a los derechos políticos que tienen importancia y reconocimiento a nivel de las instituciones desde el siglo XIX, son la base que limita el ejercicio arbitrario del poder político.

Se han conquistado en el marco de relaciones de poder caracterizadas por el deseo de participar y tener un sitio en los procesos electorales que dan vida a las normas generales del ejercicio del poder. En la democracia moderna, son la clave para situar la fórmula de la participación y la representación en los asuntos políticos.³¹

Se caracterizan por sustentarse en el voto, la oportunidad de ser electos a cargos de representación política, las prácticas de asociación, involucrase en la competencia electoral, en suma, hacer efectiva la oportunidad de influir en el curso político.

Así, el Estado y el ciudadano no son antagónicos; tienen su correspondiente espacio de actuar, el cual, en la democracia implica reconocerlos como parte central en la organización y el ejercicio del poder. El ciudadano y el Estado tienen formas de comunicación que se originan en la participación y la representación.

C) Derechos Sociales.

En relación a los derechos sociales que son motivo de lucha y reconocimiento después de la segunda mitad del siglo XIX hasta consolidarse en el siglo XX, son una de las conquistas más sobresalientes que caracterizan a la vida reciente.

Significan el paso a condiciones de vida que demandan la adopción de políticas distributivas para compensar en su caso, y mejorar en otro, las condiciones de vida de los individuos. Los derechos sociales se asumen como un compromiso que el Estado formaliza para dar cauce a los reclamos que se vinculan con planteamientos que

³¹ *Ibíd.*, p. 346.

obligan a vigilar y garantizar los aspectos de salud, bienestar y protección. Corresponde al Estado asumir las tareas de tutela y protección para evitar que la falta de atención se traduzca en niveles de vida caracterizados por la carestía y la desigualdad.³²

Tomando como base estos planteamientos, Marshall logra plantear la siguiente definición de ciudadanía: “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica”.³³

Hasta aquí hemos planteado los elementos que le han dado significancia a la ciudadanía a través del tiempo; ahora es conveniente tratar de situarla en el esfera de la actualidad.

La ciudadanía en el mundo moderno es un estatus jurídico que les confieren los Estados a los individuos que cumplen determinados requisitos e implica poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, gozar de la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones.³⁴

El aspecto a destacar en el mundo moderno es que la categoría de ciudadano tiene un valor jurídico y político que se concentra en el reconocimiento que los Estados y las Constituciones Políticas les conceden, para organizar las relaciones de poder con la sociedad.

No es casual que la ciudadanía acompañe al Estado moderno en el recorrido que conlleva al diseño de las instituciones encargadas de organizar la vida política con base en prácticas, procesos, acciones y decisiones. Además, el Estado ha sido un factor clave para que la categoría ciudadano tenga esencia institucional, desde el momento en

³² Uvalle Berrones, Ricardo, “Ciudadanía...”, *op.cit.*, pp. 348-349.

³³ Marshall, Thomas, *Ciudadanía...*, *op.cit.*, p. 145.

³⁴ Merino Huerta, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia”, en Instituto Federal Electoral, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Vol. 4, México, 1997, p. 12.

que define y determina los requisitos que deben cumplirse para tener la condición de ciudadano³⁵. No hay duda de que el Estado es un productor y reproductor de la ciudadanía, a fin de acrecentar su propia sobrevivencia.³⁶

Los requisitos para obtener la ciudadanía (el reconocimiento a los individuos por parte del Estado) le confieren un valor político a los ciudadanos para que intervengan en la deliberación y decisión de los asuntos comunes y también para que en la construcción de su sociedad no se fracture el orden y la organización establecida³⁷, y recaiga en los ciudadanos pertenecientes a dicha sociedad. El ciudadano moderno, en este sentido, tiene conferido el derecho de participar en los asuntos de la comunidad para que la identidad colectiva se haga efectiva.

La categoría ciudadano no es sólo algo abstracto, sino que tiene referentes que se pueden verificar en cada aspecto de la vida pública; como hemos visto, es una categoría histórica, cultural e institucional que alude de manera universal a personas concretas que asumen tareas, actividades y posiciones que se desarrollan con la ayuda de diversas formas de participación, establecidas en leyes e instituciones.

Este es un aspecto central en la vida moderna: el cómo los ciudadanos tienen la oportunidad de participar en los asuntos de carácter público. El reconocimiento normativo de los derechos de los ciudadanos por parte del Estado, aunque importante como premisa de la sociedad moderna, no permite dimensionar en un sentido amplio la forma en que se ejerce la ciudadanía en un tiempo y espacio determinados. El modo de intervenir, participar, y ejercer la ciudadanía varía en tanto las diferentes leyes, modelos, instituciones, procedimientos y comportamientos que son elementos que permiten ubicar el tipo de relaciones que se presentan en una sociedad respecto al ámbito público.

³⁵ Los requisitos para ser ciudadano varían en función de cada Estado, entre estos se encuentra contar con la mayoría de edad, poseer la nacionalidad, poseer un modo lícito de vida.

³⁶ Rubio Carracedo, José; Rosales, María José, y Toscano Méndez, Manuel, *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos*, Editorial Trotta, España, 2000, p. 76.

³⁷ *Ibíd.*, p. 75.

Existen múltiples mecanismos institucionales que permiten conocer la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones que ha adoptado el gobierno o instrumentos que permiten tener cierto control sobre los actos gubernamentales, todos en conjunto permiten ejercer la ciudadanía de una o de otra forma.

Los mecanismos más conocidos son, el referéndum, cuando se trata de preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad; y, el plebiscito, que propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas. Ninguno de estos instrumentos supone una elección de representantes, sino de decisiones. Pero ambos funcionan en tanto que pretenden abarcar a todas las personas que se verán afectadas por la alternativa en cuestión. La iniciativa popular y el derecho de petición, por su parte, abren la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos.³⁸

El llamado derecho de revocación del mandato o de reclamación, asegura la posibilidad de interrumpir el mandato otorgado a un determinado representante político, aunque haya ganado su puesto en elecciones legítimas, o bien modificar el curso de una decisión previamente tomada por el gobierno. Finalmente, hay que agregar los procedimientos de audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular y la organización de cabildos abiertos –para el caso del gobierno municipal–, como métodos instaurados para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, permanentemente abiertos.³⁹

Es preciso aclarar que ninguno de los estos procedimientos garantiza que la sociedad participará en los asuntos públicos ni que lo hará siempre de la misma manera.⁴⁰

³⁸ Merino Huerta, Mauricio. “La participación ciudadana...”, *op.cit.*, p. 16.

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ *Ídem.*

1.2 La participación como instrumento de la ciudadanía y su relación con la democracia.

La participación ciudadana ha evolucionado a lo largo de la historia, pues a partir del traslado del “concepto de soberanía de las casas reales hacia la voluntad popular y del abandono de la autorrepresentación de intereses por parte de los soberanos y estamentos a favor de la nación”⁴¹ se fue facilitando la participación de los ciudadanos.

Pero, ¿qué es la participación? Por participación ciudadana se entiende “aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político”.⁴²

En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado.⁴³

Considerando esta definición se puede notar que el término es muy amplio y engloba diferentes actividades y perspectivas; pues hay definiciones de participación que destacan la idea de tomar parte en el proceso de formulación, decisión e implementación de políticas públicas, haciendo referencia a las acciones con las que los ciudadanos tratan de influir en las decisiones que toman los representantes públicos.

También existen definiciones de participación que hacen referencia a la finalidad de la acción, es decir, no sólo recoge la acción en sí, sino que además esa acción ha de ir encaminada a conseguir un fin.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 8.

⁴² Constantino Toto, Mario, “Participación Ciudadana” en Baca Olamendi, Laura. *Léxico de la Política*, FCE, México, 2005, p. 509.

⁴³ *Ídem.*

Unas definiciones también incluyen las acciones violentas de protesta en contra de un régimen de gobierno o de decisiones tomadas por las autoridades. Así mismo, existen definiciones que se centran en los comportamientos que afectan la composición de las instituciones del sistema político.

Sin embargo, todas las definiciones sobre la participación ciudadana tienen al menos una característica en común, e insisten en la importancia de que las acciones políticas estén encaminadas a influir en las decisiones o acciones de los representantes políticos o de gobierno, así como en la elección de los mismos.

De todas estas definiciones, se pueden extraer tres elementos fundamentales incluidos en cualquiera de ellas. En primer lugar, toda participación hace referencia a una acción, en segundo lugar, esta acción tiene la función de influir y, por último, el ámbito donde esa acción tiene que ejercer su influencia es en lo político.⁴⁴

También es preciso tener en cuenta que llevar a cabo una acción generalmente requiere tomar dos decisiones, una es decidir actuar o no, y en segundo lugar, decidir en qué dirección.

A) La Participación y la Democracia.

La relación entre la participación y la democracia tiene su origen en el hecho de que la democracia es una forma de gobierno, que tiene la característica de que el gobierno es seleccionado por los ciudadanos que conforman un Estado mediante el voto, es decir, se requiere la participación de los mismos.

Como una forma de gobierno, la democracia ha sido definida en términos de fuentes de autoridad para el gobierno y los propósitos perseguidos por éste. Ahora bien, aparecen serios problemas de ambigüedad e imprecisión cuando se define a la democracia en

⁴⁴ Merino Huerta, Mauricio, "La participación...", *op.cit.*, p. 6.

términos de autoridad o de propósitos.⁴⁵ La razón de ello, es la divergencia entre los individuos acerca de los propósitos. Por tanto, utilizaremos para este trabajo una definición basada en los procedimientos de acceso a los puestos públicos.

Luego entonces desde esta perspectiva, la democracia se define como un procedimiento donde los ciudadanos que ocupan los puestos gubernamentales de elección popular, son seleccionados a través de elecciones; donde los candidatos compiten libremente por los votos y en donde los ciudadanos tienen derecho a votar. Definida así, la democracia abarca dos dimensiones: competencia y participación.⁴⁶

En este sentido, la democracia se ve concretada en las elecciones mediante el sufragio⁴⁷. Las elecciones a través del voto son una técnica de designación de representantes.⁴⁸ Según esta definición, las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas (designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento), sin tener contenido democrático alguno. En consecuencia, las elecciones no son exclusivas de las democracias, sin embargo, también son el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Además, sirven, para designar a los ciudadanos de quienes ostentando su representación van a ejercer el poder político en una comunidad. En conclusión las elecciones son la forma de designación de los representantes del pueblo.⁴⁹

Las elecciones tienen como objetivo producir representación, ya que constituyen generalmente el primer paso que los electores dan hacia la designación o destitución por la acción interpuesta de sus representantes de gobierno. Así pues, estas son una forma de participación política entre tantas otras, como la afiliación partidaria o sindical o la participación en manifestaciones.

⁴⁵ Huntington, Samuel P., *La tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, España, 2002, p. 19.

⁴⁶ *Ibid.*, p.20.

⁴⁷ La definición de democracia que se explica es la procedimental, que incluye únicamente los procedimientos democráticos de elección. Sin embargo, existen definiciones sustanciales de democracia que incluyen aspectos sociales y económicos vinculados al proceso democrático.

⁴⁸ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 2004, p. 11.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 11.

La importancia de las contiendas electorales para la gran mayoría de la población representa el único medio de participación en el proceso político. Por tanto, las elecciones derivan de la teoría democrática liberal, según la cual la democracia no acaba con la dominación política, pero intenta controlarla mediante la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a disentir y la oportunidad de la oposición de llegar al poder.⁵⁰

Las elecciones son el acto mediante el cual los ciudadanos eligen a quienes desean delegar su representación para ejercer poder político en una comunidad. Se ha hecho notar que dicho objetivo incluye en realidad una serie de funciones más o menos explícitas, que podemos sintetizar en tres: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación.⁵¹

Las elecciones son la fuente de legitimación del sistema político. Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se le conoce como legítimo y democrático⁵². Sin embargo, la fuerza legitimadora de las elecciones es más extensa. Las elecciones competitivas son la fuente de legitimación del sistema político.⁵³ Además los comicios facilitan una interacción legitimadora entre élites y ciudadanía. Pero a su vez, se ven controladas por la expresión de la voluntad electoral con la que se ratifica una determinada distribución de poder.

Otra función de las elecciones es la selección de equipos de gobierno, avalados por los partidos políticos. Las elecciones instrumentan en principio la reivindicación democrática de que sus gobiernos tienen un origen popular. Las elecciones, influyen en la orientación de gobierno pero no pueden determinarlo de forma inmediata y general. Hay que contar siempre con los partidos políticos.⁵⁴

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 14.

⁵¹ De Carreras, Frances y Vallès Josep, *Las Elecciones*, Blume, España, 1977, p. 19.

⁵² Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales...*, *op.cit.*, p. 14.

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ Bosch, Agustí, y Vallès Josep, *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*, Editorial Ariel, España, 1997, p. 25.

Las elecciones se han ido convirtiendo en un proceso abierto a un número cada vez mayor de ciudadanos y progresivamente más respetuoso con las necesarias garantías de igualdad y de libertad para quienes participan en el mismo.⁵⁵

Como se ha descrito, la participación de la ciudadanía es un elemento imprescindible en los sistemas democráticos puesto que, la búsqueda y exploración de los mecanismos de inclusión de los individuos, en tanto miembros de una comunidad política dada, en la gestión, el control y la toma de decisiones que generan algún tipo de vinculación; ha sido una de las preocupaciones clásicas de la reflexión politológica y de la sociología política.

La participación electoral, implica decidir participar (votar) o no hacerlo (abstención), y en qué dirección irá esa participación, es decir, por qué partido se va a votar. Con esas dos decisiones, el ciudadano está aportando su valoración del sistema político, está legitimando sus instituciones y evaluando a quienes están en el poder en ese momento.⁵⁶

Sin duda, hay otras formas de participación ciudadana en las sociedades no democráticas, que incluso pueden ser más complejas. No obstante, el presente trabajo se enfoca únicamente al concepto de la participación ciudadana en elecciones democráticas, que se refiere a “aquella actividad legal emprendida por los ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes por medio del voto”.⁵⁷

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 21.

⁵⁶ Merino Huerta, Mauricio, “La participación...”, *op.cit.*, p. 8.

⁵⁷ Bosch, Agustí, y Vallès Josep, *Sistemas Electorales...*, *op.cit.*, p. 21.

Por otro lado, la participación ciudadana electoral exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar.⁵⁸

En este sentido, utilizar el término de participación ciudadana, se refiere a que se participará por medio de reglas dispuestas por instituciones establecidas, dejando de lado acciones y procedimientos que se encuentran fuera de la ley y de vías institucionales.

El término de participación ciudadana en este trabajo, puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que éstas designan y/o crean para dicho fin.

Por otro lado, y tomando como base la participación, Lester Milbrath⁵⁹ sugiere que todos los ciudadanos tienen una forma específica de participación (aunque no lo sepan) y sugiere, en consecuencia, la clasificación de *los apáticos, los espectadores y los gladiadores*.

La división propuesta es una evocación de los roles jugados en el circo romano. Un pequeño grupo de gladiadores se baten fieramente para satisfacer a los espectadores que los observan y quienes tienen el derecho de decidir la batalla. Esos espectadores, desde las tribunas, transmiten mensajes, advertencias y ánimo a los gladiadores y, en un momento dado, votan para decidir quién ha ganado una batalla específica. Los apáticos no tienen inconveniente en asistir al estadio para ver el espectáculo, pero prefieren abstenerse. Tomando en cuenta la clave de esos roles jugados en las

⁵⁸ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001, p. 32.

⁵⁹ Milbrath, Lester, *Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago, 1965.

confrontaciones de gladiadores, se pueden extrapolar los tres roles de la participación política actual, que serán llamados: apáticos, espectadores y gladiadores.⁶⁰

En efecto, la enorme variedad de posibilidades que ofrece la participación ciudadana en las democracias actuales no significa que todos estén dispuestos a jugar el mismo papel. Ni tampoco que todas las personas opten por participar con la misma intensidad, en la misma dirección y en el mismo momento. Por el contrario, solamente una minoría representativa se encuentra realmente disponible para hacer las veces de los gladiadores, mientras que la gran mayoría de los ciudadanos se concreta al papel del espectador. Pero además, la metáfora empleada permite relacionar los diferentes roles que eligen los ciudadanos para tomar parte en la democracia.⁶¹

De esta forma, los *gladiadores* juegan el papel principal, pero su actuación carecería de todo sentido si no fuera por los *espectadores*. Ellos encarnan el juego entre representación y participación que se resuelve en los votos: sin *espectadores*, los *gladiadores* sencillamente dejarían de existir en la democracia o, incluso, les ocurriría algo peor: se convertirían en un espectáculo absurdo.⁶²

Los *apáticos*, siguiendo la misma metáfora, hacen posible, gracias a su apatía, que el estadio no se desborde y que cada quien desarrolle su propio papel. Si todos los *apáticos* decidieran saltar repentinamente a las tribunas, y desde ellas empujar a todos a la condición de *gladiadores*, el juego se resolvería en una tragedia. En otras palabras: la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero una sobrecarga de expectativas o de demandas individuales ajenas a los conductos normales, paradójicamente, podría destruirla.⁶³

Además, cada uno de los ciudadanos que desempeña alguno de esos roles es identificable a través de ciertas manifestaciones externas: mientras que a los *apáticos*

⁶⁰ Merino, Mauricio, "La participación...", *op.cit.*, p. 14.

⁶¹ *Ídem.*

⁶² *Ídem.*

⁶³ *Ibíd.*, p. 15.

se les reconoce precisamente por su renuncia a intervenir en cualquier asunto político, a los *espectadores* se les identifica por su apertura a los estímulos políticos que les presenta el entorno, por su voluntad de participar en las elecciones, por iniciar alguna discusión sobre temas políticos, por intentar influir en el sentido del voto de otra persona o, incluso, por llevar insignias que lo señalan como miembro de algún grupo en particular.⁶⁴

Los *gladiadores*, por su parte, suelen contribuir con su tiempo a una campaña política; participar en algún comité electoral o en la definición de estrategias para el grupo al que pertenecen; solicitar fondos, aceptar candidaturas o, en definitiva, ocupar posiciones de liderazgo en los partidos políticos, en los parlamentos o en el gobierno.⁶⁵

Pero todavía sugiere una categoría más: la de los espectadores en trance de convertirse en protagonistas de la política. ¿Cómo reconocerlos? Eventualmente, por sus contactos frecuentes con algún dirigente de la vida política activa; por sus contribuciones monetarias a la causa que tiene sus simpatías; o por participar abiertamente en reuniones con propósitos políticos definidos. No es frecuente, sin embargo, que los espectadores se conviertan en dirigentes. La pirámide de la política, que se estrecha demasiado en la cúspide, normalmente no lo permite. Por el contrario, es mucho más fácil encontrar *gladiadores* que han dejado de serlo o que sólo lo fueron episódicamente.⁶⁶

Es verdad que mientras más estímulos políticos reciba una persona de su entorno inmediato, más inclinaciones tendrá a participar en asuntos colectivos y más profunda será su participación. Pero esto no significa que esos estímulos producirán una especie de reacción automática de los individuos: para que se produzca la participación, es imprescindible que haya una relación entre ellos y las necesidades, las aspiraciones o las expectativas individuales.⁶⁷

⁶⁴ *Ídem.*

⁶⁵ *Ídem.*

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ *Ídem.*

Al mismo tiempo, aunque esa relación opere con claridad, un exceso de estímulos puede llegar a saturar los deseos de participación ciudadana: muchos mensajes producidos simultáneamente por los medios de comunicación masiva, por la literatura, por ciertas campañas políticas, por múltiples encuentros colectivos, mítines, conferencias o conversaciones interminables y repetidas sobre los mismos temas, las mismas personas, los mismos problemas, suelen causar un efecto contrario a la voluntad de participar.⁶⁸

De esta forma, se puede notar que no es necesario ser *gladiadores* de la política para hacer que la participación funcione. Pero sí es preciso que los *espectadores* no pierdan de vista el espectáculo. En eso reside la clave de la participación ciudadana.⁶⁹

1.3 La participación electoral y los sistemas electorales.

Las elecciones, son el instrumento de “designación de representantes a través del voto del electorado”.⁷⁰ Sin embargo, las elecciones son un fenómeno cuya significación, relevancia y funciones son variables.

La noción generalmente aceptada del concepto de elecciones, es ilustrada por la siguiente definición: “las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo”.⁷¹ Sin embargo, las elecciones se llevan a cabo en muchos países, incluyendo aquéllos que no son democráticos.

Esto es porque las elecciones representan una técnica de designación de representantes, es decir, las elecciones pueden ser utilizadas en lugar de otras técnicas para designar autoridades, sin que ello conlleve espíritu democrático alguno. Por lo tanto, las elecciones no son exclusivas de las democracias.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 16.

⁶⁹ *Ídem.*

⁷⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales...*, *op.cit.*, p. 11.

⁷¹ *Ídem.*

Las elecciones se pueden llevar a cabo en sistemas políticos democráticos, autoritarios o totalitarios, lo que significa que el concepto, importancia y funciones difieren para cada uno de estos sistemas. El tratar de definir a las elecciones, dependerá del tipo de régimen de gobierno, en el cual se lleven a cabo.

Aquí cabe mencionar que en las democracias existentes, las elecciones se celebraban mucho antes de que se impusiera el sufragio universal, esto significa que el uso de las elecciones como técnica, precedió a la evolución de las democracias modernas.⁷²

La primera distinción conceptual entre las elecciones en sistemas políticos diferentes está implícita en el término mismo, pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios partidos políticos y tomar su decisión libremente, en otro tiene que votar por un partido único, pues no se permite la participación de otros.⁷³

Para que el sufragio tenga carácter democrático, el elector debe tener oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección. Sólo quien cuenta con la posibilidad de escoger entre por lo menos dos opciones, puede ejercer un voto democrático; además, debe tener la libertad de poder decidirse por cualquier opción.⁷⁴

La oportunidad y libertad de elegir deben estar amparadas por la ley; cuando estas condiciones están dadas, se habla de elecciones competitivas; cuando se niegan la oportunidad y libertad de elegir, se habla de elecciones no competitivas; y cuando se limitan de alguna manera, la oportunidad y libertad de elegir, se habla de elecciones semicompetitivas.⁷⁵

Al tipificar las elecciones según el grado de competitividad que permiten, se puede llegar a conclusiones acerca de la estructura de un sistema político a partir de las

⁷² *Ídem.*

⁷³ *Ibíd.*, p.12.

⁷⁴ *Ídem.*

⁷⁵ *Ídem.*

elecciones.⁷⁶ Sin intención de presuponer que es absoluto, a grandes rasgos podemos determinar lo siguiente:

- Las elecciones competitivas corresponden a sistemas democráticos.
- Elecciones no competitivas corresponden a sistemas totalitarios.
- Las elecciones semicompetitivas corresponden a sistemas autoritarios.

La importancia de las elecciones en cualquier régimen político es innegable, empero, esta importancia varía de acuerdo a las necesidades y características de cada régimen, pues no debe perderse de vista esta diferencia de categorías entre elecciones competitivas en sistemas democráticos y las no competitivas en sistemas dictatoriales, en los cuales no se disputa el poder político; pues las características de cada régimen son las que delinearán y plantearán la importancia que tengan las elecciones.

A) Elecciones en sistemas democráticos.

Para la teoría democrática liberal⁷⁷ los líderes políticos de un país deben ser designados por medio de elecciones. Así mismo, la democracia⁷⁸ no acaba con la dominación política, pero intenta controlarla mediante la división de poderes, la vigencia

⁷⁶ *Ibíd.*, p.13.

⁷⁷ La democracia liberal y pluralista en los Estados occidentales industrializados se basa en el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto. La designación democrática de las autoridades políticas constitucionalmente establecidas es, junto con los derechos de expresión, de pensamiento, de reunión, de asociación y de libertad de prensa, entre otros, el principio fundamental de las democracias modernas.

⁷⁸ Dos de los elementos imprescindibles al tratar de conceptualizar a la democracia, es la Igualdad y la Libertad. Si algo distingue a la democracia de las demás formas de convivencia política es alguna forma de Igualdad, que consiste en la igual distribución del poder de decisión colectiva entre todos los individuos miembros de la colectividad a quienes se refieren las decisiones, justificada con base en el reconocimiento de que todos los individuos son iguales en la capacidad de juicio político.

En la democracia liberal, se trata de reducir las muchas voluntades individuales a una única voluntad colectiva de manera que no únicamente las primeras identifiquen a la segunda como una voluntad no extraña a ellas, no impuesta, sino que también la voluntad colectiva o general surja de las voluntades individuales como de sus fuentes originarias, es decir, que todo individuo deba reconocer como propia la voluntad general, en la medida en que ha contribuido, como ciudadano, a su formación. Le ha sido reconocida la facultad exclusiva de la libertad como autonomía (que consiste literalmente en “darse leyes a sí mismo”) llamada también libertad positiva o política. De esta forma se llega al segundo elemento constituyente de la democracia: la Libertad.

de los derechos humanos, el derecho a la oposición y la oportunidad de la oposición de llegar al poder.⁷⁹

Por lo mismo, la importancia de las elecciones en sistemas democráticos radica primeramente en la designación de líderes políticos por una vía pacífica e institucional, implica el abandono de los medios violentos para dirimir conflictos derivados de la diversidad de opiniones y el enfrentamiento de intereses. En segundo lugar, la realización y repetición periódica de elecciones refuerza la legitimación de los líderes políticos, al proteger igualmente la posición de los titulares del poder y la de quienes pretenden ascender a dichos puestos⁸⁰. En tercer lugar, la importancia de las elecciones en los sistemas democráticos se puede plantear en términos de que, en la mayoría de los casos, ofrecen la única oportunidad de participar e incidir en los asuntos públicos.

B) Elecciones en sistemas totalitarias.

En un régimen totalitario, ni la dominación del partido en el poder, ni su pretensión de liderazgo derivan de las elecciones, sino que en este tipo de sistemas, tienen la función de legitimar el ejercicio del poder.

En tales condiciones, las elecciones son un instrumento del ejercicio del poder, mas no el criterio de legitimación del sistema político, y están sujetas al control absoluto del partido único y de los órganos estatales. La oposición no puede articularse en forma alguna.⁸¹

C) Elecciones en sistemas autoritarios.

En los sistemas autoritarios, las elecciones sirven también para reafirmar las relaciones de poder existentes. A diferencia de las democracias, en los sistemas autoritarios el

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 14.

⁸⁰ Bosch, Agustí, y Vallès Josep, *Sistemas Electorales...*, *op.cit.*, pp. 27-28.

⁸¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales...*, *op.cit.*, p. 15.

poder político no está en juego; pero a diferencia de las elecciones en sistemas totalitarios, la oposición se puede articular parcialmente, puede haber partidos de oposición legalizados, y existen grupos de discrepancia política. En general, el control sobre el proceso electoral no es perfecto.⁸²

Aunque los resultados electorales no ponen en duda la dominación del partido en el gobierno (o de los partidos en el gobierno) pueden surtir efecto en la cúpula de poder político que, en muchos casos, se muestra muy sensible a la variación en el apoyo o rechazo popular.⁸³

Tampoco se debe olvidar que las elecciones en sistemas autoritarios están mucho más expuestas a la competencia de los ideales democráticos, de elecciones libres, que en los sistemas totalitarios. Este hecho se refleja en las frecuentes reformas a las leyes electorales, destinadas a convencer al pueblo de que se está avanzando hacia el establecimiento o restablecimiento de la democracia.⁸⁴ La información anterior se puede ilustrar con el siguiente cuadro:

⁸² *Ídem.*

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ *Ibíd.*, p.16.

Cuadro 1. Importancia y función de las elecciones.

	<i>Elecciones Competitivas</i>	<i>Elecciones Semicompetitivas</i>	<i>Elecciones No Competitivas</i>
Importancia en el Proceso Político	Grande	Reducida	Mínima
Posibilidad de Elegir	Alta	Limitada	Ninguna
Libertad de Elegir	Garantizada	Limitada	Anulada
Posibilidad de Cambiar el Gobierno	Sí	No	No
Legitimación del Sistema Político	Sí	No se intenta / Casi nunca	Casi nunca o nunca
Tipo de Sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

Fuente: Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 2004, p. 16.

Por otro lado, las funciones de las elecciones son muy diversas y varían de acuerdo al sistema en donde se realicen. En primer lugar, éstas se distinguen según los tres tipos fundamentales de sistemas políticos, explicaremos las funciones en cada uno de ellos, pues la relación que guardan es estrecha.

I. Funciones de las Elecciones Competitivas.

En la práctica, las elecciones competitivas tienen como función principal fungir como instrumento de legitimación democrática del poder, sin embargo, es muy frecuente que las elecciones no cumplan una sola función, sino varias simultáneas. Las funciones específicas de las elecciones dependen de las circunstancias sociales, institucionales y políticas de cada sistema.

En principio, hay tres factores estructurales que determinan las funciones concretas de las elecciones:

- a) La *estructura del sistema social*: clases, estratificación social, etnias, religión, grupos de presión, y profundidad de los antagonismos sociales.
- b) La *estructura del sistema político*: sistema parlamentario o presidencial; si se trata de un sistema parlamentario: predominio del parlamento o del gobierno o del jefe de gobierno; organización del Estado: unitaria o federal, competencia o concordia como pauta de conciliación de conflictos.
- c) La *estructura del sistema de partidos*: número y tamaño de los partidos políticos, distancia ideológica entre ellos y su relación con la sociedad.⁸⁵

Dependiendo y relacionado con estas estructuras, las elecciones pueden tener las funciones siguientes:

- Legitimación del sistema político y del gobierno de un partido o coalición de partidos.
- Expresión de confianza en candidatos o partidos.
- Reclutamiento de las élites políticas.
- Representación de opiniones o intereses del electorado.
- Ajuste de las instituciones políticas a las preferencias del electorado.
- Canalización de conflictos políticos mediante procedimientos pacíficos.
- Integración de la pluralidad social y formación de una voluntad política común.
- Estímulo de la competencia por el poder con base en alternativas político-partidistas.
- Designación del gobierno mediante formación de mayorías parlamentarias.
- Establecimiento de una oposición capaz de ejercer control.
- Oportunidad de cambio de gobierno.⁸⁶

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 17.

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 18.

II. Funciones de las Elecciones No Competitivas.

Las elecciones en sistemas totalitarios carecen de toda función relacionada con la posibilidad de elegir entre candidatos y partidos diferentes. En consecuencia, no pretenden legitimar o controlar el poder, pero esto no significa que no tengan función alguna. Como instrumento del ejercicio del poder, las elecciones no competitivas sirven como instrumento para:

- La movilización de todas las fuerzas sociales.
- La aclaración de los criterios de la política aplicable.
- La consolidación de la unidad político-moral del pueblo.⁸⁷

En consecuencia, las funciones de las elecciones no competitivas en los sistemas totalitarios, están claramente encaminadas no a articular la competencia entre partidos, sino a reproducir el sistema y mantener su articulación tal y como establezcan los dirigentes políticos.

III. Funciones de las Elecciones Semicompetitivas.

Las elecciones semicompetitivas abarcan diferentes situaciones, que no son completamente democráticas, ni del todo represivas a las fuerzas opositoras, sus funciones se orientan más hacia las elecciones competitivas que hacia las no competitivas, y están más expuestas al ideal democrático de competencia política.

Aunque en las elecciones semicompetitivas no se cuestiona el poder, las élites gobernantes las interpretan como fuentes de legitimación. Se pretende crear la apariencia de condiciones democráticas, no tanto hacia adentro, donde la oposición suele conocer perfectamente los límites de su acción política, sino más bien hacia fuera, ante la opinión pública internacional. Estas elecciones pueden relajar las tensiones internas, mostrar la existencia de una oposición y, en ciertos casos, generar

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 19.

reajustes en el aparato de poder. En consecuencia las elecciones semicompetitivas sirven para estabilizar los regímenes autoritarios.⁸⁸

Esta función principal se apoya en las funciones específicas:

- El intento de legitimar las relaciones de poder existentes.
- La distensión política hacia adentro.
- El mejoramiento de la imagen hacia afuera.
- La manifestación de fuerzas opositoras.
- El reajuste estructural del poder a fin de afianzar el sistema.⁸⁹

En estos sistemas políticos, la función de las elecciones radica en que el sistema proporciona la percepción de que se encuentra en camino hacia la democratización, sin que esto sea completamente cierto. Las elecciones proporcionan la manera en que se reacomodan las fuerzas políticas en dicho régimen, evitando los conflictos internos y mejorando la imagen del sistema hacia la opinión internacional.

Como se ha visto, las elecciones se llevan a cabo en cualquier régimen político, sin importar si tiene tintes democráticos o no. La importancia de las elecciones en cualquier régimen político es irrefutable, y cumplen diferentes funciones, dependiendo de las necesidades del pueblo (o de los partidos en el poder), y se conceptualizan de manera diferente en cada uno de ellos.

Ahora bien, hablando específicamente de las democracias, los líderes políticos deben ser designados mediante elecciones.⁹⁰ Este enfoque parte de la estrecha relación entre participación, elecciones y democracia: sin participación y sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas en las elecciones, no hay democracia. La participación electoral constituye “el rasgo distintivo de la democracia y

⁸⁸ *Ídem.*

⁸⁹ *Ídem.*

⁹⁰ *Ibíd.* p. 14.

nos permite distinguirla de otros métodos políticos”.⁹¹ La participación electoral es la fuente de legitimación del sistema político, un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático.

Un sistema político se puede definir como democrático “siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de procedimientos que sean confiables, que exista certeza, que los participantes acepten las reglas establecidas, y que exista la participación electoral de la ciudadanía”.⁹²

En los regímenes democráticos, la participación electoral cumple una función más que no se ha mencionado: promover una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Es decir, las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua que en los regímenes no democráticos, la estabilidad política y la paz social.⁹³

Lo anterior en virtud de que si se disputa el poder en condiciones equitativas, los candidatos y partidos que aspiran al poder y los grupos y ciudadanos que los respaldan renunciarán más fácilmente a la violencia como medio para acceder al gobierno. Pero para que eso sea más probable, se necesita que en efecto se contienda con reglas definidas e igualitarias, de modo que quienes pierdan en el juego político tengan pocos o ningún incentivo para desconocer el veredicto, y se conformen con el resultado.⁹⁴ Las condiciones para la participación electoral democrática son, pues, las siguientes:

- Las oportunidades formales de triunfo deben ser iguales para todos los contendientes.
- El premio del juego sólo se podrá disfrutar por un tiempo determinado, pasado el cual se volverá a disputar en una nueva ronda. Es decir, las elecciones deben guardar cierta periodicidad más o menos fija, de modo que quienes pierden en

⁹¹ *Ídem.*

⁹² Huntington, Samuel P., *La tercera ola...*, *op.cit.* p. 20.

⁹³ Crespo, José Antonio, “Elecciones y Democracia”, en Instituto Federal Electoral, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Vol. 5, México, 1997, p. 10.

⁹⁴ *Ídem.*

una ronda tengan la oportunidad de ganar el premio mayor en la siguiente. Se dice que queda abierta la oportunidad para que la oposición se convierta en gobierno, y las minorías en mayorías. Ello inhibirá la tendencia de los perdedores a desconocer un veredicto desfavorable.

- El triunfo en una ronda electoral otorga al ganador el derecho de ejercer el poder durante el periodo fijado, pero no brinda el de obtener ventajas formales en la siguiente ronda electoral. Si esto fuera así, se rompería de manera definitiva la equidad de oportunidades, y se vulneraría *de facto* la posibilidad de que la oposición pudiera convertirse en algún momento en gobierno.
- El ganador en cada ronda electoral no tendrá derecho a ocupar todos los puestos y niveles del poder. La oposición tendrá derecho a ocupar algunos otros puestos de poder, tales como escaños en el Congreso, gubernaturas y/o alcaldías.⁹⁵

Ahora bien, las elecciones representan el elemento central de participación en los sistemas de democracia occidentales. Aunque las elecciones son una forma de participación política entre otras tantas, su importancia radica en que para la gran mayoría de la población representan el único instrumento de participación en el proceso político. Debido a esto, resulta de suma importancia fortalecer el papel de la participación electoral en el proceso democrático.

El objetivo expreso de las elecciones en las democracias, es la designación por los ciudadanos de quienes van a ejercer el poder político en una comunidad⁹⁶, dicho objetivo incluye tres funciones:

- Producir representación.
- Producir gobierno.
- Ofrecer legitimación.

⁹⁵ *Ibíd.*, pp. 10-11.

⁹⁶ Bosch, Agustí. y Vallès, Josep, *Sistemas electorales...*, *op.cit.*, p. 16.

a) Representación.

Al ser imposible la práctica de la democracia directa como proceso de decisión política, e innegable el origen popular de la de soberanía⁹⁷; se vuelve necesario designar un cuerpo representativo que se ocupe de los asuntos públicos. Esta necesidad, trata de ser cubierta por medio de las elecciones.

Los representantes electos no pueden ser obligados por sus electores a seguir determinada instrucción, puesto que la elección contiene una autorización general para actuar y decidir en función del interés general de la comunidad.⁹⁸ Sin embargo, desde el punto de vista de la democracia liberal, el individuo en cuanto tal tiene derecho a intervenir en la conducción de los asuntos públicos.⁹⁹

Así, la representación emana de individuos cuya decisión selecciona (por medio de las elecciones) a los gobernantes encargados de procurar la voluntad general. De este modo, el proceso democrático describe un gobierno representativo en el que el poder político se integra por aquellos a quienes la ciudadanía elige para ejercerlo.

b) Gobierno.

El objetivo de producir gobierno es facilitar la gestión de programas políticos viables, mediante la designación de líderes y equipos con capacidad y posibilidad de llevarlos a la práctica.¹⁰⁰

Producir gobierno por medio de las elecciones equivale simultáneamente al apoyo a proyectos globales y a la elección de los equipos que se encargaran de realizarlo.¹⁰¹

⁹⁷ Soberanía es la facultad del Estado para autodeterminarse, esto es, conducirse sin obedecer a poderes ni autoridades ajenos a los propios. En este sentido, el Estado está provisto de un poder sustantivo, supremo, inalienable, indivisible y exclusivo que actúa y decide sobre su ser y modo de organización. Este poder no tiene su fuente en el exterior sino que es un poder inherente que nace y se desenvuelve en el interior del Estado (Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1998, pp. 918-919).

⁹⁸ Bosch, Agustí. y Vallès, Josep, *Sistemas electorales...*, *op.cit.*, p. 18.

⁹⁹ *Ídem.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 21.

En los regímenes presidencialistas, la elección del Presidente como órgano Ejecutivo produce gobierno de modo más perceptible que en los otros regímenes.¹⁰²

c) Legitimidad.

La tercera función de las elecciones es ofrecer legitimidad en beneficio de los titulares del poder constituido, en otras palabras, mediante las elecciones se trata de conseguir que quienes ejercen la acción de gobierno sean percibidos como justos titulares de tal posición, más allá de las discrepancias sobre las actuaciones de particulares.¹⁰³

Esta virtualidad legitimadora de las elecciones se expresa y se funda en su naturaleza de competición abierta a todos los ciudadanos. El origen electoral de la autoridad la hace aceptable a los ojos de quienes deben someterse a ella. El carácter de ceremonia formal, periódicamente reiterada y los lineamientos que se siguen, complementan el proceso electoral. De esta forma, las elecciones consolidan (y legitiman) la distinción entre gobernantes y gobernados y reafirman el control de los primeros sobre estos últimos.¹⁰⁴

Por otra parte, el sufragio democrático tiene ciertas características que hemos descrito anteriormente: universal, igualitario, directo y secreto. Estos principios por lo general tienen un rasgo constitucional que los valida, veamos lo que implica cada uno de ellos.

- Sufragio Universal.

Esta forma jurídica significa que, en principio, todo ciudadano tiene el derecho de elegir y ser elegido independientemente de sexo, raza, lengua, nivel socioeconómico, profesión, educación, religión o convicción política. Este principio no es incompatible

¹⁰¹ *Ibíd.*, p. 23.

¹⁰² *Ibíd.*, p. 22.

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 25.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, pp. 26-28.

con la existencia de otros requisitos, como determinada edad, ejercicio de ciudadanía, residencia y posesión de las facultades mentales, así como de plena capacidad jurídica.¹⁰⁵

- Sufragio Igualitario.

Este principio implica que la influencia y valor del voto de todos los electores es exactamente igual, y no debe ser diferenciado en razón de propiedad, ingresos, capacidad impositiva, educación, religión, raza, sexo u orientación política. Bajo este principio de igualdad de sufragio se postula la igualdad cuantitativa de los votos de los electores.¹⁰⁶

- Sufragio Secreto.

Este principio exige que la decisión del elector, en forma de emisión del voto (en la actualidad, por lo general, mediante una boleta electoral), no sea conocida por otros. El principio de voto secreto se opone a todas las formas de emisión abierta (voto por escrito) o emisión pública (por mano alzada o aclamación).¹⁰⁷ Con el fin de garantizar el voto secreto, se han introducido en la organización electoral la cabina electoral, las boletas oficiales opacas, las urnas electorales selladas, entre otras. Esto se lleva a cabo con la finalidad de evitar que se tomen represalias en función de las preferencias políticas de los ciudadanos que participan en las elecciones.

- Sufragio Directo.

Este principio implica que los electores emitirán el voto y determinarán el candidato que ocupará el cargo. Por el contrario, en elecciones indirectas¹⁰⁸, un cuerpo intermedio

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 21.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 22.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, p. 23.

¹⁰⁸ Es necesario precisar que el carácter indirecto no elimina la cualidad democrática de la elección. Pues sigue siendo un procedimiento de designación de autoridades para que adopten decisiones en nombre del *demos*, adquiriendo con ello legitimidad y valor democrático.

(colegio electoral) es previamente elegido y se encuentra entre el elector y los candidatos, y es éste cuerpo electoral el encargado de designar quiénes ocuparán los cargos.¹⁰⁹

Como se ha visto, el hecho de que se ejerza periódicamente el sufragio en las elecciones, con el fin de realizar una renovación política de los órganos representativos en los diferentes niveles, no implica el ejercicio de todos los derechos de participación política. Sin embargo, constituye la forma más importante de participación electoral y, a la vez, la forma de participación más utilizada en cualquier región del mundo.¹¹⁰

Ahora bien, la participación electoral y las elecciones se desenvuelven en un complejo sistema que rige las vías institucionales para el desarrollo de las mismas, este sistema es el Sistema Electoral.

El sistema electoral es el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños o curules.¹¹¹

Es decir, es un conjunto de instituciones, leyes, normas y procedimientos a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.

Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, fórmula electoral, barrera o umbral y modalidad del voto, estos son los elementos constitutivos de los sistemas electorales.

El distrito o circunscripción es el conjunto de electores agrupados sobre una base territorial, a partir de cuyos votos se procede a la distribución entre candidatos contendientes de los escaños que constituyen el órgano a elegir.¹¹²

¹⁰⁹ *Ídem.*

¹¹⁰ *Ibíd.*, p.20.

¹¹¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales...*, *op.cit.*, p. 34.

Los tipos de distrito se clasifican de acuerdo a los escaños o posiciones que reparten:

- a) Uninominal: un solo escaño.
- b) Plurinominal: dos o más escaños.

La delimitación de los distritos o circunscripciones se puede realizar de dos maneras; por un lado, con la adopción de demarcaciones preexistentes (pueden coincidir con funciones político administrativas como municipios, provincias, condados, etc.) y por el otro, con la creación de demarcaciones electorales específicas (la asignación es distinta a las de las actividades administrativas, fiscales, etc.).¹¹³ Con el objetivo de que la representación (número de escaños) esté dada en función del número de electores que habitan en dichos distritos.

En lo referente a la fórmula electoral, es el procedimiento de cálculo que convierte los votos expresados por los electores de un distrito, en la distribución de escaños entre los candidatos contendientes.¹¹⁴ Existen dos tipos: 1. Fórmulas mayoritarias y 2. Fórmulas distributivas o proporcionales.

El umbral electoral o barrera mínima es el número o porcentaje mínimo de votos que deben obtener los partidos o candidaturas para participar en la distribución de escaños, el objetivo de esta barrera es evitar un excesivo fraccionamiento en la composición del órgano representativo que se pretende integrar.¹¹⁵

El requisito de barrera mínima es más frecuente en los sistemas que aplican una fórmula distributiva o proporcional.

¹¹² Bosch, Agustí. y Vallès, Josep, *Sistemas electorales...*, *op.cit.*, p. 76.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 78.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 83.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 105.

El concepto de modalidad del voto se refiere a la forma adoptada por la manifestación de voluntad individual que se contiene en la emisión de un sufragio.¹¹⁶

Existen las modalidades de *voto personalizado*, y de *voto de lista*. En la primera, el sufragio se manifiesta como apoyo a un candidato individual, con exclusión de apoyo a cualquier otro. En el segundo, el sufragio expresa apoyo a un grupo o lista de candidatos, es el apoyo a cada grupo o lista en su conjunto.¹¹⁷

Como hemos visto, los sistemas electorales pueden ser de tres tipos:

- Sistema Mayoritario.
- Sistema de Representación Proporcional.
- Sistema Mixto.

En el sistema mayoritario el candidato o lista de candidatos que, de entre todos los contendientes, consigue el mayor número de votos se hace con la victoria y, por lo tanto, con el escaño o escaños.¹¹⁸ Del sistema mayoritario, se desprenden dos subtipos: el de Mayoría Simple o Relativa y el de Mayoría Absoluta.

En el sistema de mayoría simple o relativa, gana el candidato que reúne más votos, independientemente del número de sufragios conseguidos por los demás contrincantes. No tiene importancia ni repercusiones el margen de votos que separa al vencedor de los vencidos, la diferencia puede ser de un voto o de varios miles, los vencidos quedan igualmente apartados de la representación.¹¹⁹

¹¹⁶ *Ibíd.*, p. 108.

¹¹⁷ *Ibíd.*, p. 109.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 84.

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 87.

En el caso del sistema de mayoría absoluta, para ganar se exige por lo menos una mayoría absoluta de sufragios válidos emitidos, o lo que es lo mismo, la mitad más uno del total de votos.¹²⁰

Por otro lado, el sistema de representación proporcional consiste en distribuir los escaños entre cada candidatura o partido contendiente en función de la cantidad de votos obtenidos por cada uno.¹²¹

Los sistemas electorales mixtos son sistemas donde se combina más de una fórmula en la distribución de escaños entre partidos o candidaturas.¹²²

Estos sistemas mixtos se dividen a su vez en tres subtipos:

- a) Con preponderante mayoritario.
- b) Con preponderante proporcional.
- c) Sin preponderante.

Como podemos darnos cuenta, el sistema electoral incorpora diferentes elementos que hacen posible que se lleven a cabo los procesos electorales, de ahí la importancia que implica incorporar el concepto de sistemas electorales en nuestra investigación.

1.4 Instituciones y procedimientos: la materialización de la participación electoral.

Existen diversos enfoques que nos ayudarían a definir lo que son las instituciones, al menos seis versiones del institucionalismo se han planteado a lo largo del tiempo¹²³, lo

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 88.

¹²¹ *Ibíd.*, p. 89.

¹²² *Ibíd.*, p. 99.

¹²³ Entre los estudios del institucionalismo existentes se encuentran: histórico, empírico, normativo, de elección racional, internacionalista, y social.

cual refleja la importancia que conlleva el concepto, no sólo para la ciencia política, sino para diversos campos de las ciencias sociales.¹²⁴

Sin embargo, por razones de espacio y utilidad, únicamente se explorarán dos enfoques: El institucionalismo normativo y la Teoría de la elección racional. Esto debido a que ambos enfoques permiten un acercamiento al término instituciones desde una perspectiva que ayuda a la consecución de los objetivos de nuestra investigación.

Primero que nada, es necesario establecer que muchos estudios y enfoques se han denominado institucionales, y habrá que determinar las características necesarias para que cierto enfoque de la vida social y política sea institucional. Estas características pueden variar según cuál sea la versión estudiada, sin embargo, existen algunos elementos básicos que son comunes a todos los enfoques.¹²⁵

Primero, y quizás es el elemento más importante, es que una institución es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o de la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal o informal.¹²⁶ Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.¹²⁷

Una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo. Algunas versiones del institucionalismo sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes. Sin embargo, todas requieren cierto grado de estabilidad.¹²⁸

¹²⁴ Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, Editorial Gedisa, España, 2003, p. 14.

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 36.

¹²⁶ Más adelante, en esta investigación, se establecerá la distinción entre instituciones formales e informales. *Vid.*, p. 50.

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 37.

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 38.

La tercera característica de una institución es que debe afectar el comportamiento individual. Pues las instituciones deben fomentar o inhibir determinadas conductas de los individuos que se establecen de acuerdo a ciertos parámetros establecidos por cada institución.¹²⁹

Por último, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos para que funcione como aliciente para las acciones institucionales de los individuos pertenecientes a dicha institución.¹³⁰

Así pues, podemos agrupar las características de las instituciones de la siguiente forma: estructura social y/o estatal que trasciende a los individuos, es estable a través del tiempo, y es tendiente a modificar y/o mantener la conducta de los individuos con apego a ciertos valores establecidos.

Delimitados estos elementos imprescindibles en cualquier institución, podemos continuar con los enfoques que permitan establecer con mayor claridad a lo que nos referimos con el concepto de *instituciones*.

- El Institucionalismo Normativo.

El título de esta corriente refleja el papel central asignado a las normas y a los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta humana. En el institucionalismo normativo se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados.¹³¹

En esta perspectiva, los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas. Los

¹²⁹ *Ídem.*

¹³⁰ *Ídem.*

¹³¹ *Ibíd.*, p. 48.

individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.

Desde el punto de vista del institucionalismo normativo, una institución no es necesariamente una estructura formal, sino más bien se le entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos, y sobre todo rutinas.¹³² Para el institucionalismo normativo, una institución puede definirse en los siguientes términos:

“Conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las *acciones correctas* en términos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación”.¹³³

Por otra parte, las instituciones se definen por su durabilidad y su capacidad para incidir sobre la conducta de los individuos a través de las generaciones. Así mismo, se argumenta que las instituciones poseen una legitimidad casi inherente que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas formas, con lo que hasta pueden verse en situación de actuar aún en contra de sus propias creencias.¹³⁴

El rasgo más importante de esta conceptualización es que las instituciones tienen una “lógica de lo adecuado” que influye sobre el comportamiento, y no una “lógica de consecuencialismo” que podría además moldear la acción individual. Es decir, que si una institución logra influir sobre la conducta de sus miembros, éstos reflexionarán más sobre si determinado acto se somete a las normas de la institución que sobre cuáles serán las consecuencias para ellos de dichos actos.¹³⁵

Esto significa que los individuos tomarán decisiones conscientes, pero esas decisiones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales

¹³² March, James, y Olsen, Johan, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, FCE, México, 1997, p. 69.

¹³³ Peters, Guy, *El Nuevo...*, *op.cit.*, p. 50.

¹³⁴ *Ídem.*

¹³⁵ *Ibíd.*, p. 51.

dominantes. Esas decisiones exigirán también que cada individuo haga una interpretación de los valores institucionales dominantes, puesto que las instituciones dejan zonas de comportamiento abiertas a la interpretación de los miembros individuales. Empero, esto a su vez requerirá que se utilicen ciertos medios para controlar las conductas y para reforzar las opiniones dominantes sobre lo que es *adecuado*.¹³⁶

La lógica de lo adecuado se trata de verdaderas pautas rutinarias del comportamiento correcto, pero dentro de esta concepción normativa de las instituciones, son la rutina y las acciones de la vida cotidiana las que conllevan una mayor importancia.

Ni una sola institución está exenta de experimentar situaciones alejadas de lo *adecuado*, por lo tanto, será preciso que existan mecanismos de imposición para atender los inevitables casos de desacato, pero casi siempre y para la mayoría de las decisiones las rutinas bastarán para generar un desempeño que sea aceptable para las instituciones.

La acción de la lógica de lo adecuado puede ser considerada una versión de la teoría del rol, en la cual, la institución define un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos ubicados dentro de la institución, y luego refuerza el comportamiento adecuado para el rol y sanciona el inadecuado. Esto es el modo en que las instituciones afectan el comportamiento individual en el institucionalismo normativo, pues definen qué comportamiento es adecuado para los miembros de la institución y cuál no lo es.¹³⁷

Otro elemento que es de gran relevancia en este enfoque es que la base del comportamiento en las instituciones es más normativo que coercitivo. Los miembros de las instituciones son influenciados mayoritariamente por rutinas y valores.

¹³⁶ *Ídem.*

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 52.

Hasta aquí se ha planteado el enfoque normativo, el cual da importancia significativa a que el comportamiento político es colectivo y no individual. En este modelo, los individuos son importantes pues en última instancia deben tomar decisiones, pero esas decisiones están en gran medida condicionadas por su pertenencia a una serie de instituciones políticas.

Ahora es momento de contemplar el segundo enfoque que nos ayudará en el esclarecimiento del concepto de instituciones. El cual es considerado como la antítesis del Institucionalismo Normativo debido a las características que presentan cada uno de ellos.

- Teoría de la Elección Racional en el Institucionalismo.

El argumento básico de los métodos basados en la elección racional es que la maximización de los beneficios obtenidos por determinado acto es la principal motivación de los individuos.¹³⁸

Teniendo en cuenta que la teoría de la elección racional depende de las decisiones individuales que maximizan la utilidad, pareciera que el intento de vincular esa teoría con las instituciones y las influencias restrictivas de las instituciones es contradictorio e inapropiado.

Sin embargo, diversas perspectivas del institucionalismo según la teoría de la elección racional, exhiben las mismas características de conducta individualista que se encuentran en los enfoques basados en la elección racional que se ocupan de otros aspectos del comportamiento político.¹³⁹

Considerando el argumento principal de los métodos basados en la elección racional donde la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 73.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 75.

individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones, es donde esta contradicción parece disolverse.¹⁴⁰

La aparente contradicción que existe en el institucionalismo de la elección racional se resuelve en la práctica, entre otras razones, porque los individuos comprenden que las reglamentaciones institucionales condicionan también a sus competidores en el juego de maximización en el que creen estar participando. Dentro de las instituciones puede surgir una reglamentación que estructura el comportamiento y establece los límites de la aceptabilidad, y la existencia de esas reglas beneficia a todos los participantes, y quizás, a la sociedad en su conjunto, pues las instituciones son capaces de producir cierta certidumbre y regularidad de resultados que beneficia a todos los miembros de la institución.¹⁴¹

Esta capacidad de producir racionalidad colectiva a partir de las acciones racionales individuales que, sin la presencia de las reglas institucionales, podrían generar una irracionalidad colectiva constituye un rasgo fundamental del enfoque institucionalista de la elección racional.¹⁴²

Esta versión del institucionalismo es común también en la economía y en la historia económica institucional, por ejemplo, en su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Douglas North menciona que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más precisamente, son las “restricciones diseñadas por los hombres, que moldean la interacción entre ellos y que estructuran los incentivos en el intercambio humano”.¹⁴³

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 77.

¹⁴¹ *Ídem.*

¹⁴² *Ídem.*

¹⁴³ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p. 37.

Para North, estas restricciones son formales o informales. Las primeras incluyen todas las reglas (políticas, judiciales y económicas) y los contratos, y definen restricciones desde lo general (constituciones), hasta lo particular (especificaciones individuales y contractuales). Las segundas incluyen los códigos de conducta, las normas de comportamiento y las convenciones, derivan históricamente de la cultura.¹⁴⁴

Las instituciones formales como reglas escritas son importantes para el proceso político debido a que pueden penalizar, prohibir, obligar, facilitar, informar, definir, diseñar, constituir, distribuir, identificar, requerir, guiar, esforzar, permitir y comandar la acción colectiva. Pueden funcionar si las reglas, procedimientos, incentivos, y sanciones que establecen son integrados en convenciones que guían el comportamiento de los humanos para cumplirlas.

Esta versión del enfoque de la elección racional concibe a las instituciones como conglomerados de reglas en los que los miembros de las organizaciones o instituciones aceptan seguir esas reglas a cambio de los beneficios que obtienen por pertenecer a la estructura. En realidad, esta definición es muy similar a las definiciones de las instituciones empleadas en el institucionalismo normativo, ya que ambas se apoyan en el establecimiento de determinadas conductas para establecer la índole de las estructuras.

Este enfoque propone una definición del término institución, la cual sostiene que las instituciones son:

“Reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas; todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno externo”.¹⁴⁵

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 38.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, p. 85.

Ahora que hemos visto estos dos enfoques (el normativo y el de elección racional), podemos entender el significado que adquiere el término instituciones, pues podemos acordar que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana proporcionando los lineamientos por los que han de dirigirse las actividades de los individuos. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social, electoral o económico.

Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria, constituyen una guía para la interacción humana. Las instituciones definen y limitan el conjunto de acciones y decisiones de los individuos.

Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. De igual forma, establece las vías que son aceptadas por las cuales han de orientarse determinadas acciones. Así, podemos establecer que la función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre instaurando una estructura estable de la interacción humana, que determina los mecanismos necesarios para ejercer dicha interacción.

Cuando las instituciones están inmersas, de una o de otra forma, en el ámbito de las elecciones, entonces dichas instituciones rigen y reglamentan la vida y participación electoral de los individuos, y ahí radica su importancia para los fines de esta investigación.

Capítulo 2. El sistema político-electoral del Distrito Federal. Un recuento de la participación ciudadana.

La participación electoral de los habitantes de la capital del país se ha desarrollado de manera diferente a la de los habitantes de las demás entidades que conforman la República Mexicana, dicha diferencia radica en las modalidades, instituciones y autoridades que son parte de las elecciones en el Distrito Federal.

Las condiciones políticas de esta entidad federativa se han ido modificando de manera paulatina a lo largo del tiempo, acompañadas por reformas políticas y legales que han permitido que los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal también presenten características singulares.

En este capítulo se tratará el tema de la construcción del ámbito institucional y legal en materia electoral a través de una revisión histórica, lo que permitirá un mejor entendimiento de las condiciones existentes en la capital del país, con respecto a los derechos políticos de sus habitantes.

Sin ser exhaustivo, en este capítulo se presenta un panorama general de las transformaciones que han contribuido de manera significativa en el desarrollo del ámbito electoral en el Distrito Federal.

2.1 El régimen constitucional del Distrito Federal.

Desde el comienzo de la vida independiente de México, los constituyentes de 1824 decidieron reproducir en nuestro país el modelo constitucional estadounidense, el cual planteaba establecer los poderes federales en una zona específica, la cual fuera carente de poderes locales, dicho territorio habría de ser cedido por algunos de los estados que formarían parte del pacto federal. La lógica de los constituyentes estadounidenses se orientó en el sentido de crear una zona en la que se pudiera

establecer la infraestructura básica de los poderes federales sin afectar a los estados ya existentes.¹

Las causas que originaron la existencia del Distrito Federal estadounidense pudieran ser dos: por un lado, la incongruencia de que en un mismo territorio tuvieran jurisdicción tanto órganos federales como locales, preámbulo de fuertes conflictos, como los que había experimentado la Asamblea (Federal) Constituyente de Filadelfia, en su trato con las autoridades de Pennsylvania (Gobierno Local). Por otra parte, un levantamiento de soldados, que hostilizó a la Asamblea Constituyente reunida en Filadelfia, sin que la autoridad ejecutiva de Pennsylvania hiciera nada para auxiliarla, lo que motivó la amenaza de los poderes federales, y en consecuencia la necesidad de buscar un lugar seguro para los mismos.²

En vista de ese precedente y debido a la ausencia de una porción territorial se decidió crearla a partir de cesiones territoriales efectuadas por los estados de Virginia y Maryland, con el propósito de que en el distrito que se denominaría Columbia, únicamente tuvieran jurisdicción los poderes federales.³

El gobierno de ese distrito estuvo a cargo de tres comisionados que eran designados por el Presidente de la República, por lo que los habitantes del mismo carecían de gobierno propio, de representación en el gobierno de la Unión y de derechos políticos.⁴

Debido a esta influencia estadounidense, los constituyentes decidieron hacer lo propio en la realidad mexicana, adoptando para ello las características del sistema estadounidense. El propósito de este apartado no es deliberar ampliamente sobre si las condiciones de ambos países eran completamente diferentes y tampoco repararemos lo suficiente en las implicaciones jurídicas y políticas que ello implicaría. La intención al

¹ Becerra Chávez, Pablo, "La legislación electoral en el Distrito Federal", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, Núm. 4, p. 94.

² Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, México, 2002, p. 62.

³ *Ídem.*

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1991, p. 306.

describir el caso estadounidense es subrayar los propósitos de la creación de un distrito específico para el establecimiento de los poderes federales.

El origen del Distrito Federal mexicano se remonta a 1824, cuando se decidió adoptar el sistema federal⁵, por lo tanto, elegir la sede de los poderes federales se volvió un tema prioritario para los constituyentes. La Constitución de 1824, en su artículo 50, fracción XXVIII, establecía como facultad del Congreso General “Elegir un lugar que sirva de sede a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su Distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado”⁶.

Se puede afirmar que el Distrito Federal se creó formalmente con esta disposición, aun cuando el artículo quinto constitucional no hizo mención a él como parte integrante de la Federación. A partir de ese momento, se discutió de manera intensa sobre cuál sería el lugar para la residencia de los poderes federales, centrándose en dos directrices: una se pronunciaba por la Ciudad de México, y otra a favor de la ciudad de Querétaro.⁷

Después de meses de deliberar aspectos políticos, económicos, geográficos y militares, los Constituyentes acordaron que la residencia de los Poderes Federales sería la Ciudad de México.

El paso definitivo para la creación del Distrito Federal, se dio a través del decreto del 18 de noviembre de 1824, que fue promulgado por el presidente Guadalupe Victoria, con fecha 20 de noviembre del mismo año, con los siguientes puntos principales:

“1. El lugar que servirá de residencia de los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad vigesimoctava del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

⁵ Un Estado Federal se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos (Federal y Local), en un ámbito espacial de validez determinado, que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que se coordinan entre sí por la Constitución General, la cual define las atribuciones de los órganos centrales y la condición jurídico-constitucional de los estados federados, mismos que para su organización interior permanecen autónomos.

⁶ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1991, p. 922.

⁷ Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, p. 64.

2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de acción de dos leguas.
3. El Gobierno General y el Gobernador del Estado de México, nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al punto anterior.
4. El gobierno político y económico del expresado distrito, queda exclusivamente bajo la jurisdicción del Gobierno General desde la publicación de esta ley.
5. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugne con la presente.”⁸

Con esta promulgación nació el Distrito Federal, teniendo como punto central la Plaza Mayor de la Ciudad de México, en un territorio cedido por el Estado de México, que fue indemnizado por la Federación y se estableció que el Congreso de la Unión ejercería las atribuciones de Poder Legislativo Local.⁹

Cabe señalar que en esta Constitución el Distrito Federal no fue considerado como parte integrante de la Federación, sino únicamente como lugar de residencia de los Poderes de la Unión; consideró que el gobierno “económico y político” del Distrito Federal quedaría bajo jurisdicción del Gobierno General; éste designaría un gobernador interino; en la elecciones de los ayuntamientos y pueblos comprendidos en el Distrito Federal, se aplicarían las leyes vigentes, es decir, las disposiciones relativas a la formación de ayuntamientos constitucionales de mayo y julio de 1812 y sus aclaraciones de marzo de 1821.¹⁰

Por otro lado, en el Congreso Constituyente de 1856 se volvió a discutir cuál debería ser la sede de los poderes federales. Se estableció entonces al Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación con un territorio mayor pero se

⁸ *Ibíd.*, pp. 75-76.

⁹ Becerra Chávez, Pablo, “La legislación electoral...”, *op.cit.*, p. 95.

¹⁰ Marván Laborde, Ignacio, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano” en *Cuestiones* Núm. 4, enero-julio, 2001, p. 52.

condicionó la existencia de ese estado al supuesto de que fueran trasladados a otro lugar los Poderes Federales.¹¹ En cuanto al gobierno del Distrito Federal, se estableció que los ayuntamientos existentes en su territorio, deberían seguir integrándose por medio de elección popular.

Algo que centró las discusiones en este Congreso Constituyente fue que, en el tema del gobierno del Distrito Federal, una escasa mayoría moderada y conservadora se enfrentó con los liberales puros quienes argumentaban que si la Constitución establecía a cada nivel de gobierno su órbita de competencia, no habría conflicto de soberanías y poderes al establecer el gobierno representativo del Distrito Federal y otorgar a sus habitantes los derechos políticos que gozaban los habitantes de los demás estados.¹²

A pesar de los argumentos de los liberales, se aprobaron los dictámenes propuestos por los conservadores en los que el gobierno representativo del Distrito Federal se limitaría de nuevo a la elección popular de los ayuntamientos. Esta decisión se vio sustentada por las concepciones constitucionales de “soberanías” y “poderes soberanos”; así como por el constante temor de que un liberal puro resultara electo gobernador del Distrito Federal.¹³

El 4 de mayo de 1861 se expidió un decreto que disponía que el ayuntamiento de la Ciudad de México, se integraría por 20 regidores y 2 procuradores, siendo presidido éste por el primer regidor. A cargo del Distrito Federal estaría un gobernador designado por el Ejecutivo Federal, el cual, demarcaba las poblaciones, villas y barrios, fijaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y en la municipalidad de México era la autoridad local.¹⁴

¹¹ *Ibíd.*, p.53.

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

¹⁴ *Ídem.*

Para 1877, la división política del Distrito Federal estaba organizada en la municipalidad de México y otras 20 municipalidades integradas en los Distritos Políticos de Guadalupe Hidalgo, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco.¹⁵

En los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX, justo en el apogeo de la consigna “poca política y mucha administración”, con el objetivo de modernizar la ciudad y hacer frente a sus crecientes problemas urbanos¹⁶, Porfirio Díaz promovió una serie de reformas relativas al Distrito Federal.

En 1898 el Congreso sancionó el convenio mediante el cual se establecieron los límites y el territorio actual del Distrito Federal y, mediante una reforma constitucional en 1901, se suprimió la elección popular de los ayuntamientos y de las autoridades judiciales del Distrito Federal, y en 1903 se promulgó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual el Congreso determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería del Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación.¹⁷

Conforme a esta ley, el ejecutivo federal estaría a cargo de la administración de las municipalidades del Distrito Federal por medio del Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal, integrado por el gobernador designado del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad, y un funcionario denominado director general de obras públicas. La seguridad quedaba a cargo de una inspección general de policía para todo el Distrito Federal, y de las comisarias de cada uno de los Ayuntamientos. Todos estos funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el ejecutivo federal.¹⁸

En 1900, la división política del Distrito Federal estaba conformada por la municipalidad de México y las siguientes prefecturas: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco en las cuales se integraban 21 municipalidades; pero

¹⁵ *Ídem.*

¹⁶ Los principales problemas del Distrito Federal en ese entonces, eran los concernientes a la prestación de servicios públicos, agua potable, drenaje, saneamiento, alumbrado público y vías de comunicación.

¹⁷ *Ídem.*

¹⁸ *Ídem.*

en virtud de la ley de 1903, se reorganizó la geografía política del Distrito Federal dividiéndose el territorio en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.¹⁹

El objetivo fundamental de la ley de 1903 fue lograr una mayor coordinación urbana y de servicios públicos en el Distrito Federal. Se estableció que los ayuntamientos serían electos popularmente en elección indirecta en primer grado, conservarían sus funciones políticas y en lo concerniente a la administración municipal voz consultiva y derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto sobre proyectos y contratos.²⁰

En las municipalidades foráneas, es decir, las poblaciones que no estaban en la cabecera de cada uno de los trece ayuntamientos del Distrito Federal, el Presidente, por conducto del secretario de Gobernación, nombraría un jefe político, quien se haría cargo del gobierno y administración de los diversos ramos del servicio público dentro de su territorio.

Así mismo, se eliminó la personalidad jurídica de los Ayuntamientos y se estableció que el Gobierno Federal se haría cargo de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los Municipios, y de todos los gastos que demande la administración política y municipal, según los presupuestos que sean aprobados por el Congreso de la Unión.

Por último, en el Congreso Constituyente de 1916-1917 ya no se discutió cuál debería ser la sede de los poderes federales. La discusión se centró en el carácter electivo del Ayuntamiento de la Municipalidad de la Ciudad de México. Se estableció el Distrito Federal como parte integrante de la Federación, se plasmaron constitucionalmente sus límites, y no se modificó la disposición que marca que, en caso de traslado de los poderes federales, su territorio se erigiría en el Estado del Valle de México.²¹

¹⁹ *Ibíd.*, p. 54.

²⁰ *Ídem.*

²¹ *Ibíd.*, p. 55.

Se mantuvo, sin discusión alguna, la facultad del Congreso de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero se señaló que debía hacerlo conforme a las bases establecidas en la Constitución: la elección popular de los ayuntamientos; que los jueces y magistrados del Distrito Federal serían nombrados por el Congreso, erigido para el caso en Colegio Electoral. Se estableció por primera vez en la historia constitucional de México, que el gobernador y el procurador de justicia del Distrito Federal serían designados y removidos libremente por el Presidente de la República, y se restableció que cada municipalidad del Distrito Federal estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.²²

Para dar una mejor ejecución a las disposiciones constitucionales, en abril de 1917 se expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales²³, en la cual se enfatizaba la responsabilidad absoluta del Presidente de la República con respecto al gobierno general del Distrito Federal, y, al mismo tiempo, se normaba la integración y el funcionamiento político-administrativo de los ayuntamientos de elección popular directa aprobados por los constituyentes para el Distrito Federal y los Territorios.

Cabe mencionar que este primer ordenamiento posrevolucionario no fue expedido por el Congreso, sino por Venustiano Carranza, todavía en uso de sus poderes legislativos que le confería su carácter de “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista”; y fue la ley vigente hasta 1928. Entre 1917 y 1928 el territorio del Distrito Federal estuvo dividido en los mismos 13 municipios que contempló la ley de 1903.

En la ley de 1917, destacaba la aprobación del Presidente de la República en los nombramientos de los principales funcionarios del gobierno del Distrito Federal; la facultad del Presidente de aprobar todos los reglamentos de los servicios públicos del Distrito Federal; y la intervención del Presidente en el caso de que un Ayuntamiento se

²² *Ídem.*

²³ Publicada en *Diario Oficial*, t. V, 4ª. Época, núm. 87, 14 de abril de 1917, pp. 414-417.

resistiera a ser fusionado con otro cuando sus propios recursos no fueran suficientes para subvenir a los gastos propios y a los comunes.²⁴

En cuanto al tema de la seguridad, el mando supremo del gobernador abarcaba a la policía municipal de la ciudad (es decir, de la municipalidad de México) y a una policía llamada “de seguridad” en todo el Distrito Federal; en los demás ayuntamientos, la policía municipal dependía directamente de ellos.

En lo concerniente a la integración y organización de cada uno de los Ayuntamientos, cabe mencionar que eran renovados por mitades y sus integrantes podían ser reelectos; el Ayuntamiento de la Ciudad de México se integraba por veinticinco miembros y los demás por quince; el presidente municipal era electo por mayoría del ayuntamiento para un periodo de un año y no podía ser reelecto para el periodo inmediato. Por lo que toca a sus atribuciones, los ayuntamientos tenían amplias facultades en los asuntos de su competencia, pero las restricciones eran muy claras: su presupuesto debía ser enviado al gobierno del Distrito Federal para que, con las modificaciones que tuviera a bien hacerle el Presidente de la República, se presentara al Congreso para su aprobación; no podían contraer deuda, ni otorgar concesiones, ni celebrar contratos obligatorios por más de dos años, salvo autorización expresa del Congreso de la Unión; las obras de beneficio general para el Distrito Federal serían ejecutadas y conservadas por el gobierno de éste, las que beneficiaban a un municipio por su propio Ayuntamiento, y las que beneficiaban a dos o más municipios se estipuló que se ejecutarían y conservarían por las municipalidades interesadas.²⁵

Como hemos podido notar, el origen y la conformación del Distrito Federal son un aspecto que recoge, entre otras, competencias históricas, políticas, sociales, militares, económicas y geográficas que han servido como base para que la composición territorial, administrativa y política del Distrito Federal se fuera construyendo de una manera paulatina.

²⁴ Los ayuntamientos debían aportar recursos tanto para los gastos propios del municipio, como para los gastos comunes, que se referían a los del Distrito Federal y a los de la Federación.

²⁵ Marván Laborde, Ignacio, “La cuestión...”, *op.cit.*, p. 56.

Las diversas modificaciones constitucionales y de leyes secundarias que impactaron al Distrito Federal son sin duda, parte de la construcción de la naturaleza jurídica de la capital del país, lo cual es imprescindible para lograr un mejor entendimiento de las condiciones actuales que experimenta tanto el Distrito Federal como entidad federativa, como los habitantes de dicha entidad, y su simbiosis en el aspecto político-electoral.

2.2 Restricciones en el ámbito electoral local.

Numerosos factores de diverso orden se conjugaron en la primera década de la posrevolución dificultando su consolidación y poniendo en duda la funcionalidad de los órganos de control y de poder en el marco de la realidad de la capital mexicana.

La lucha permanente entre los adeptos del constitucionalismo y las facciones opositoras se expresó en la Ciudad de México en constantes conflictos entre las distintas instancias del poder local: el gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos, que se tradujeron en perjuicio de los intereses públicos, pues todas estas autoridades sin ningún plan definido, atendían los diversos servicios públicos necesarios en el Distrito Federal dictando en muchas ocasiones disposiciones que chocaban unas con otras, porque no estaban definidas sus esferas administrativas ni en sus atribuciones.²⁶

Por otra parte, las intensas luchas por el control de los ayuntamientos que se desataron entre el obregonismo y la oposición antirreeleccionista, dieron lugar a una fuerte inestabilidad, a la dispersión de atribuciones y a una pérdida de control por parte del gobierno local; las elecciones municipales generaban conflictos políticos y judiciales que alteraban el funcionamiento de las administraciones municipales durante meses,

²⁶ Ramírez Flores, Jesús, *Nueva Organización del Distrito Federal. Ley de 14 de agosto de 1928*, UNAM, México, 1928. Tesis de Licenciatura en Derecho, p. 32.

cuando no por varios años, hasta que el Gobierno Federal imponía alguna forma de solución política.²⁷

El desorden en lo político repercutió inevitablemente en lo administrativo y en los asuntos financieros; las disputas por el poder acentuaron las insuficiencias de los ayuntamientos, los cuales se mostraron incapaces de regular el fisco, y de dar respuesta a las necesidades de mantenimiento e infraestructura urbanas; y aunado a la presunta corrupción que permeaba en los trabajadores de todos los niveles en la esfera de la municipalidad²⁸ y al escaso o nulo conocimiento técnico para atender las demandas de la entidad, hacían parecer que era una estructura innecesaria.

Los habitantes del Distrito Federal eran perjudicados en tales circunstancias, puesto que había innumerables trámites burocráticos, multiplicidad de impuestos y tribuciones, deficientes (y en algunos casos inexistentes) servicios públicos, falta de urbanización en diferentes colonias, y un creciente índice de criminalidad.

Entre otras, éstas fueron las principales condiciones que originaron que el entonces candidato a la presidencia, Álvaro Obregón, enviara al Congreso, en su condición de ciudadano, una iniciativa en la que se planteaban una serie de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar la existencia de los municipios en dicha entidad y centralizar el gobierno de la capital del país.²⁹

En abril de 1928, el general Álvaro Obregón envió al Congreso una iniciativa de reforma constitucional concerniente al régimen del Distrito Federal, con el propósito de suprimir los ayuntamientos del Distrito Federal y dejar una Ley del Congreso que definiera y desarrollara las bases conforme a las cuales debía organizarse política y administrativamente dicha entidad.

²⁷ Miranda Pacheco, Sergio, *La creación del Departamento del Distrito Federal*, UNAM, México, 2008, p. 29.

²⁸ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, CEIICH-UNAM, México, 1998, p. 93.

²⁹ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, p. 33.

Sin embargo, la doble finalidad del caudillo era deshacerse de sus adversarios políticos del partido laborista que gobernaban la municipalidad de México, y tenían ganados varios otros municipios; lo que generaba que poco a poco fueran logrando un mayor control político en la capital del país, lo cual no veía con buenos ojos el general Álvaro Obregón.³⁰

Así, en mayo de ese mismo año, con una amplia mayoría de obregonistas en el Congreso, se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa; y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley respectiva.

De esta forma, en diciembre de 1928 se expidió la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales³¹, en ella se estableció que el Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; y por 13 delegaciones: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Este mismo ordenamiento determinó que el órgano a través del cual el Presidente ejercería el gobierno de la entidad sería el Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones serían desempeñadas por el Jefe del Departamento, el cual sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, así como los delegados, subdelegados, y demás empleados que determinara la ley.

³⁰ Miranda Pacheco, Sergio, *La creación...*, *op.cit.*, p. 31.

³¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, T. LI, Núm. 47, Tercera Sección, 31 de diciembre de 1928, pp. 5-8.

Así mismo, la administración se auxiliaría por el Consejo Consultivo del Departamento Central y los Consejos de cada una de las delegaciones, los que se integrarían por representantes de los principales intereses de la localidad.

A los Consejos Consultivos se les otorgó, entre otros, los derechos siguientes: proponer al Departamento Central o a la delegación correspondiente, la reforma a los reglamentos y a las medidas que estimasen pertinentes para el mejoramiento de los servicios públicos; inspeccionar los servicios legales; denunciar las deficiencias de los servicios y las faltas cometidas por los encargados de ellos; dar opinión fundada cuando así lo solicitara el Jefe del Departamento del Distrito Federal o los delegados.

En cuanto al Jefe del Departamento del Distrito Federal, este ordenamiento, le encomendó las facultades decisorias en todos los aspectos concernientes a la entidad, la cual, para efectos administrativos, fue dividida, como se mencionó anteriormente, en delegaciones y subdelegaciones.

Las atribuciones conferidas al titular del Departamento del Distrito Federal fueron en su conjunto las mismas que habían tenido las extintas autoridades municipales y el gobernador del Distrito Federal en las esferas administrativa, reglamentaria, fiscal, judicial y policiaca, a las que añadieron aquellas enteramente nuevas que provenían de ser la máxima autoridad en el Distrito Federal, y aquellas otras motivadas por la preocupación del Gobierno Federal por atender algunos problemas específicos del desarrollo urbano de la capital.

Las nuevas disposiciones representaron cambios sustanciales en la condición política de la entidad en una doble dirección en el campo de su vida interna, ya que al desaparecer los ayuntamientos y quedar sujeta la designación del regente al Ejecutivo Federal, los derechos políticos de los capitalinos se vieron drásticamente afectados en los asuntos de la participación ciudadana y en las condiciones de representatividad.

A partir de esta reforma, la participación de la ciudadanía en este sentido estuvo limitada prácticamente al ámbito federal: a la elección del Presidente de la República y a la de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

En cuanto a su autodeterminación interna, ésta fue igualmente afectada al aumentar la facultad del gobierno federal para intervenir directamente en los asuntos de administración y gobierno de la entidad. Las nuevas disposiciones supusieron la eliminación del debatido tema de la coexistencia de los poderes, pues en los asuntos locales prevalecería la autoridad del gobierno federal.

Así, desconociendo aspectos constitucionales, políticos y la tradición de casi cuatro siglos de gobierno municipal de la ciudad, esgrimiendo argumentos como el de mantener la unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público, se suprimió no sólo la elección popular de los ayuntamientos, sino su propia existencia y cualquier forma de gobierno representativo en la sede de los poderes federales, pues era el Presidente quien designaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Para ubicar las características estructurales del Departamento del Distrito Federal (DDF) es importante precisar que el órgano de gobierno del Distrito Federal siempre detentó un doble carácter: político y administrativo; y en este marco los rasgos y funciones del DDF se rigieron, desde su creación, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

El aspecto jurídico-político general, concerniente al ejercicio del poder y la legislación rectora de la entidad, se estipuló en el artículo 73 de la Constitución; mientras que los aspectos relativos a la estructura orgánica, las funciones administrativas, las instancias operativas y la división territorial se determinaron en la Ley Orgánica.

El carácter político del DDF estaba determinado en la fracción VI del artículo 73 constitucional que establecía que el Poder Ejecutivo en la entidad lo ejercería el Presidente de la República por medio del jefe del DDF, a quien tenía la facultad de

nombrar y remover libremente. El regente del DDF se auxiliaba para sus funciones de las secretarías, las delegaciones y de la Procuraduría General de Justicia local, a cuyos titulares, a su vez, nombraba y removía también a voluntad.³²

El ejercicio del Poder Ejecutivo y la designación de los funcionarios correspondientes se realizaban de manera vertical, en línea descendente desde el Presidente de la República, hasta los funcionarios adscritos a las delegaciones.

Según las disposiciones originales, los puestos de representación eran asignados por nombramiento y no estaba contemplado que en este procedimiento interviniera la voluntad ciudadana.

En cuanto al Poder Legislativo, era el Congreso de la Unión el que estaba facultado para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal. A diferencia de las otras entidades integrantes de la Federación, ésta carecía de un poder legislativo propio, por lo que era el órgano federal quien ejercía esta función en el plano local.

Sin embargo, es necesario precisar que el Congreso de la Unión tenía delimitaciones específicas en cuanto al ámbito de competencia del poder legislativo.³³ Por ejemplo, cuando el Congreso de la Unión ejercía las facultades en materia federal estaba imposibilitado para circunscribirlas de manera exclusiva el Distrito Federal; del mismo modo, como poder local no podía invadir el ámbito federal; no le estaba conferido cuando fungía como tal interceder en lo relativo al ámbito federal, aun cuando éste cohabita en la entidad.

Un caso diferente al de los anteriores es el del Poder Judicial, dado que era el único que tenía un asiento propio en la entidad y que contaba con instancias locales específicas para su ejercicio. Esta circunstancia hacía que este fuera, en sentido

³² Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 95.

³³ *Ibid.*, p. 96.

estricto, el único caso en que efectivamente se daba la coexistencia de poderes locales y federales en la entidad.³⁴

Existe una clara diferenciación entre los órganos del Poder Judicial del Distrito Federal y los órganos correspondientes a la Federación; formalmente no se da ninguna relación de dependencia ni de jerarquía entre ellos, aún cuando el Poder Judicial Federal tenga injerencia dentro del Distrito Federal en lo concerniente a los asuntos de competencia federal.

Por otro lado, el DDF también tenía un carácter administrativo y desde su origen, la asignación de funciones al aparato de gobierno del Distrito Federal estuvo encaminada a hacer prevalecer su misión administrativa; estas giraron, en general, en torno a la prestación de los servicios públicos y a la vigilancia y control de aspectos referidos a la beneficencia privada, el tránsito, el drenaje, el alumbrado público, las oficinas de registro civil, las cárceles y los mercados; asimismo, se le asignaron los asuntos relacionados al ordenamiento urbano y la planeación.³⁵

En los distintos ámbitos de injerencia (jurídico-administrativo, hacendario, de obras y servicios, social y económico) se precisaron las funciones específicas del DDF, las cuales conformaban un entramado de atribuciones y obligaciones estipuladas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.³⁶

El regente del DDF también tenía por funciones las de someter a acuerdo presidencial los asuntos relativos al Departamento, presidir la Comisión Interna de Administración y Programación y designar a los miembros de ésta, e intervenir en la celebración de convenios con las autoridades federales, los estados y los municipios, en aspectos concernientes al Distrito Federal.³⁷

³⁴ *Ídem.*

³⁵ *Ibíd.*, p. 98.

³⁶ Aguirre Vizuet, Javier, *Distrito Federal. Organización jurídica y política*, GEMAP, México, 1989, pp. 144-147.

³⁷ *Ibíd.*, p. 144.

Para el desarrollo de las funciones administrativas, el DDF contaba con un aparato burocrático que en el transcurso de su vigencia sufrió diversas modificaciones. Hasta 1997, se componía de una dirección general de comunicación social, nueve secretarías³⁸, una oficialía mayor, una tesorería, una contraloría general y dieciséis delegaciones.

Las delegaciones poseían una doble acepción: como divisiones territoriales del Distrito Federal y como instancias administrativas³⁹, que eran concebidas a su vez como órganos desconcentrados dentro del aparato del DDF.

La conformación de las delegaciones y su delimitación también fueron objeto de varias modificaciones en la historia del DDF, pero a partir de la publicación de la Ley Orgánica de 1978 quedaron demarcadas las dieciséis que rigen en la actualidad: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Cada delegación estaba a cargo de un delegado, quien ejercía las atribuciones que correspondían al regente del DDF en los asuntos que conciernen a la jurisdicción respectiva, con las excepciones de contar con el mando de las fuerzas de seguridad en su delegación, de contar con el manejo de la hacienda pública, de tener capacidad para elegir personal judicial, ni de aquellas atribuciones que competían exclusivamente a los órganos de la administración pública centralizada.⁴⁰

Sin embargo, como se mencionó antes, los delegados estaban jerárquicamente subordinados al regente del DDF, con quien acordaban de manera periódica, y sus atribuciones poseían un carácter restringido; la función general que desempeñaban

³⁸ Las nueve secretarías eran: Gobierno; Desarrollo Urbano y Vivienda; Obras y Servicios; Desarrollo Económico; Educación, Salud y Desarrollo Social; Transporte y Vialidad; Medio Ambiente; Finanzas; y Seguridad Pública.

³⁹ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 99.

⁴⁰ *Ídem.*

equivalía a la de una autoridad estrictamente ejecutiva, sin autonomía ni facultades para la toma de decisiones aún en lo relativo a los asuntos de sus jurisdicciones.

El carácter desconcentrado de estas instancias radicaba más específicamente en que poseían su propia estructura administrativa, su propia plantilla de personal y un presupuesto específico. En los aspectos restantes, en la medida en que estaban integradas al aparato administrativo del DDF, las delegaciones dependían de las disposiciones del regente y, por intermedio de éste, de las del Presidente de la República.

Por otro lado, las particularidades del sistema de representación y muy especialmente el carácter no electivo de las autoridades del Distrito Federal fueron poderosos factores que incidieron de manera decisiva en la forma en que la relación gobierno-sociedad habría de expresarse en la ciudad, y en el marco de las características estructurales político-administrativas que presentaba el Distrito Federal, el asunto de la representatividad había sido uno de los temas más controvertidos, y representó permanentemente uno de los mayores conflictos para los encargados del DDF.

Con un interés implícito en la consolidación de mecanismos de representatividad que legitimaran y permitieran la construcción de consensos favorables a la autoridad política del DDF, la primera Ley Orgánica estableció la figura del Consejo Consultivo, órgano que desde su creación estuvo concebido como instancia controlada de expresión y canalización de los diversos intereses de la ciudadanía⁴¹.

Los primeros Consejos Consultivos se integraron por representantes sectoriales provenientes desde las cámaras de comercio hasta las agrupaciones de madres de familia, pasando por agrupaciones profesionales, de campesinos, asociaciones de trabajadores, entre otras.⁴²

⁴¹ *Ibíd.*, p. 103.

⁴² *Ídem.*

La integración del Consejo Consultivo reflejaba parcialmente la composición gremial de las organizaciones en la Ciudad de México, pero mostraba perfectamente a los grupos organizados de la sociedad con mayor peso político.

La representación con la que se generaban los acuerdos era la de las corporaciones con respecto a sus intereses sectoriales específicos; las necesidades se complementaban: la del gobierno de la ciudad por mantener canales de representación y construir consensos; y la de los propios gremios, atentos a los llamados con el propósito de arropar sus intereses bajo cobijo y promoción de dichos gobiernos.

Se trataba de un órgano de consulta destinado a abrir un espacio a la intervención de los ciudadanos en asuntos referidos a los reglamentos, Ley de Ingresos, la planeación urbana, los servicios, y la cuenta pública. Realizaba funciones de inspección, supervisión, opinión, formulación de propuestas, coordinación de trabajos e información.⁴³

Las distintas formas de intervención estipuladas en esta instancia no tuvieron repercusiones relevantes en la definición de las políticas ni en la toma de decisiones en los rubros correspondientes; el resultado efectivo se tradujo siempre en acciones de colaboración con el Jefe del Departamento, lo que impidió que el Consejo Consultivo se desarrollara como una instancia con capacidad efectiva de influencia en los asuntos locales.⁴⁴

Por otra parte, el carácter corporativo del Consejo no dio cabida al desarrollo de una práctica participativa que funcionara con cierta autonomía, y permitiera a la ciudadanía, ahí representada, fungir como interlocutora con las autoridades gubernamentales. Al estar presidido por el regente del DDF, funcionó en términos efectivos más como una instancia de apoyo a éste, y con el tiempo se convirtió en un tipo de junta de notables.⁴⁵

⁴³ *Ibíd.*, p. 97.

⁴⁴ *Ibíd.*, pp. 97-98.

⁴⁵ Cisneros, Armando. "Crisis y movimientos sociales urbanos", en De la Garza, Enrique, *Crisis y sujetos sociales en México*, Vol. 1, CIIH-GEMAP, México, 1992, p. 91.

En años posteriores se realizaron varias reformas a la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales. Las más relevantes, más por su impacto en el ámbito de la representación política que en la esfera administrativa, en 1941 y 1971, en las cuales se modificaron las estructuras burocráticas centrales, la división interna por delegaciones del territorio federal, los mecanismos de integración y la composición de los Consejos Consultivos.

En el año 1971, la Ley Orgánica fue reformada, originando que la composición del Consejo Consultivo fuera modificada sustancialmente, reduciendo la importancia de la representación sectorial para dar paso a la territorial.

El cambio consistió en dar al Consejo un nuevo carácter, al abandonar primero su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal; y después, al transformarse, como consecuencia, de órgano constituido por designación, a un órgano de elección popular.⁴⁶

La representación sería elegida desde las manzanas, jefes de manzanas, pasando por las colonias, asociaciones de residentes, delegaciones, juntas de vecinos, y concluiría en el Consejo Consultivo, a nivel Distrito Federal; que se conformaban de la siguiente manera:

Consejo Consultivo: Máxima instancia de la organización ciudadana que funcionaba como órgano colegiado de consulta del Jefe del Departamento y estaba constituido por los presidentes de las Juntas de Vecinos.⁴⁷

Juntas de Vecinos: Existía una por cada delegación y estaban conformadas por los directivos de las Asociaciones de Residentes de la delegación respectiva. Estaban constituidas por: un Presidente, un Secretario y tres Vocales, electos en asamblea.⁴⁸

⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación*, septiembre 12, 1972, y *Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal*, México, 1973.

⁴⁷ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 112.

Asociaciones de Residentes: Formadas por los jefes de los Comités de Manzana en cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Cada asociación elegía a su mesa directiva, integrada por un Presidente, un Secretario y tres Vocales.⁴⁹

Comités de Manzana: Constituían la instancia básica de la organización vecinal y estaban formados por los habitantes de cada una de las manzanas del Distrito Federal. Su mesa directiva estaba integrada por un Jefe de Manzana, un secretario, y tres vocales, electos por votación.⁵⁰

Desde la perspectiva gubernamental, estas instancias fueron creadas para dar respuesta a importantes conflictos urbanos suscitados durante la regencia de Carlos Hank González, en torno a problemas sustanciales como: la ausencia de una estructura de gobernabilidad, especialmente en las delegaciones; la falta de una base de legitimación de las decisiones administrativas y de la política urbana; ausencia de canales de transmisión de las directivas políticas desde el plano nacional-federal hasta el nivel local de las manzanas.⁵¹

La apertura de estas instancias significó sin duda un paso importante en la trayectoria lineal y autoritaria del DDF; sin embargo, sus funciones eran sumamente restringidas; prácticamente todas se reducían a los planos consultivo, de información, y de opinión, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad y la determinación de los delegados y del regente del Departamento, de acuerdo a sus respectivas competencias.

En ningún caso existió una atribución ligada a la participación en la toma de decisiones con respecto a los asuntos relativos al Distrito Federal o a la definición de las políticas públicas, y por ello, en la mayor parte de los casos, no se consolidaron nunca como

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Ídem.*

⁵¹ Incháustegui Romero, Teresa. *La Ciudad de México ante el cambio en el modelo económico*, Tesis de maestría. FCPyS-UNAM, México, 1994, p. 149.

instancias representativas con una actividad relevante; se convirtieron, por el contrario, en órganos de carácter formal con mínimas bases de sustento ciudadano.

Por otra parte, en el plano representativo estas instancias fueron sumamente ineficaces, dado que se conformaron bajo un esquema piramidal que en cada nivel depuraba la participación de los ciudadanos hasta llegar a ser únicamente 8 los miembros que en el Consejo Consultivo representaban un total aproximado de 44 mil manzanas; y sólo 3 de los 8 eran los que tenían participación en la toma de decisiones.⁵²

Todas estas características originaron que más que un órgano que consolidara la representatividad en la entidad, el Consejo Consultivo tuviera un carácter exclusivamente de respaldo al aparato gubernamental que constituía el DDF; omitiendo la participación de la ciudadanía, limitando de esta forma (una vez más) el ámbito representativo.

Como se puede notar, todo el complejo aparato político y administrativo que integraba al DDF estaba encaminado a que el Gobierno Federal controlara de manera rigurosa el gobierno en el Distrito Federal, y dadas las condiciones que se habían experimentado antes de las reformas de 1928, que afectaban directamente a los habitantes de la capital, la ciudadanía no rechazaría la puesta en marcha de la solución que los posrevolucionarios habían concebido para mitigar dichas condiciones desfavorables; aunque ello significara la cesión de sus derechos políticos. Parecía un intercambio desventajoso para la ciudadanía del Distrito Federal; pero en dicho momento histórico, la solución no pareció tan absurda.

Dando un salto hasta la década de los setenta, considerando prácticamente inexistentes modificaciones trascendentales en la estructura o funciones en el DDF hasta este período, explicaremos nuevas formas que el Gobierno Federal propuso para

⁵² *Ídem.*

dar cauce a la demanda constante que la ciudadanía del Distrito Federal hacía: una mayor participación y representación en las autoridades locales de la entidad.⁵³

En el contexto de las reformas constitucionales en materia electoral impulsadas por el presidente José López Portillo, el 1 de abril de 1977 el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, pronunció en el estado de Guerrero un discurso que se conocería como “Discurso de Chilpancingo”, en donde expuso los propósitos de la reforma política que el Jefe del Ejecutivo proponía.

La idea básica de esa reforma era que el Estado mexicano ensanchara las posibilidades de la representación política de la ciudadanía, de tal forma que se pudiera captar en los órganos de gobierno el complicado abanico ideológico nacional que no encontraba canales legales y suficientes para su reconocimiento y validez.⁵⁴

En el marco de estas reformas constitucionales en materia electoral federal, se realizaron modificaciones en el ámbito local del Distrito Federal, se trataba de la incorporación de dos mecanismos de participación ciudadana: el referéndum⁵⁵ y la iniciativa popular⁵⁶.

⁵³ Becerra Chávez, Pablo, “La legislación electoral...”, *op.cit.*, p. 100.

⁵⁴ Discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles en la sesión solemne en que el gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, rindió su segundo informe de gobierno ante la XLVIII legislatura de esa entidad, en *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, tomo I, México, abril-agosto, 1997, p. XI.

⁵⁵ El referéndum es un mecanismo en el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por alguno de los poderes públicos. Es un derecho del pueblo manifestar su conformidad o inconformidad a la formulación y sanción de leyes. Es una votación popular, una convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica, o derogue o no una norma ya vigente, y tiene como objetivo preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno o las relaciones del régimen con la sociedad. Mediante el referéndum, el pueblo participa por vía consultiva o deliberativa en el proceso decisional.

⁵⁶ La iniciativa popular es un mecanismo que permite a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata. Este mecanismo abre la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos. Constituye una posibilidad para que los ciudadanos participen en la tarea legislativa de manera directa. Se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un determinado número de ciudadanos, tendiente a solicitar la adopción de una ley o su derogación.

Dos mecanismos que, en los términos en que fueron concebidos, incidirían en las funciones legislativa y ejecutiva, participando en la formación, modificación o derogación de leyes y reglamentos referidos al Distrito Federal.

Así, respecto al Distrito Federal se propuso modificar la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Con esa reforma, “los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”⁵⁷.

La Iniciativa Popular fue legamente definida en la Ley Orgánica como “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal, para proponer la formación, modificación o derogación, de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”⁵⁸.

Este recurso le corresponde a la ciudadanía; sin embargo, de acuerdo con la disposición de la Ley, únicamente pueden iniciarlo “las autoridades competentes” y sólo si “queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100 mil habitantes por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal”⁵⁹.

En el caso del Referéndum, éste se definió como “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”⁶⁰.

Este recurso corresponde igualmente a la ciudadanía, pero su iniciativa es atributo explícito del Presidente de la República o alguna de las dos Cámaras. En el caso de ser

⁵⁷ El decreto fue promulgado el 2 de diciembre de 1977 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre del mismo año.

⁵⁸ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículo 53, párrafo segundo, de acuerdo a las modificaciones de 1978.

⁵⁹ *Ídem.*

⁶⁰ *Ídem.*

éstas quienes lo inicien, puede efectuarse sólo a petición de la tercera parte de sus miembros, cuando se trata de los diputados; y a petición de la mitad de ellos, cuando se trata de los senadores.

Se estipuló que el referéndum podía tener el carácter de obligatorio o facultativo tanto con respecto al Presidente de la República como con respecto a las Cámaras. Se determinó obligatorio cuando los ordenamientos legales o reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación pudieran afectar a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal, y cuando tuviera relación con la satisfacción de necesidades sociales de carácter general; y se le atribuyó el carácter de facultativo cuando las leyes y reglamentos en proceso no tuviera las características del obligatorio; y en ese caso, el Ejecutivo Federal y las Cámaras podían decidir si se realizaba o no el procedimiento.

Además de lo anterior, se incluyeron también disposiciones de carácter limitativo: “No son objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Distrito Federal”⁶¹.

De esa forma, la participación de los ciudadanos quedó limitada, ya que los ordenamientos hacendarios y fiscales siempre fueron considerados injustos, por lo tanto, el Congreso de la Unión tácitamente aceptó que serían rechazados si fuesen sometidos a referéndum, y por lo tanto, quedaron excluidos totalmente.

En estas circunstancias, el referéndum no podía ser considerado como un mecanismo real y total para la expresión de la ciudadanía, ya que estaba totalmente subyugado a la voluntad del Presidente y las Cámaras para que se pudiera iniciar el proceso.

Dadas las condiciones impuestas para la operación de estos dos mecanismos, las posibilidades que tenía la ciudadanía en general y los organismos para ejercerlos, eran prácticamente nulos. A ello debe agregarse la serie de limitaciones que suponía su

⁶¹ *Ídem.*

ejecución –el costo económico, de esfuerzo y organización principalmente– y que no existía una reglamentación precisa que regulara su procedimiento.

Por estas razones, se trataba en realidad de dos mecanismos de participación que fueron establecidos de manera incompleta y que resultaron, por lo tanto, extremadamente ineficaces e inoperantes.

Por ello mismo, pasó casi inadvertido la derogación de la base segunda, fracción VI del artículo 73 constitucional que contenía dichos mecanismos, con la reforma del 10 de agosto de 1987.

2.3 La evolución de la participación en el Distrito Federal.

Podemos ubicar esta etapa de evolución en los ámbitos de la participación ciudadana a partir de la reforma electoral federal de 1986; cuando debido a los conflictos suscitados por varios procesos electorales locales a lo largo de todo el país, dudando de la limpieza de los comicios y denunciando presuntas irregularidades, los partidos políticos opositores al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los ciudadanos, exigieron el respeto a la leyes electorales y a la voluntad popular expresada en las urnas. Por estos acontecimientos se presionó al Presidente de la República y a los diferentes actores políticos a realizar modificaciones a la Constitución en materia electoral con la intención de mejorar las condiciones de certeza e igualdad política de las diferentes fuerzas electorales existentes.

También es preciso mencionar que no sólo el aspecto electoral motivó las reformas, un factor aún más importante para la modificación política, era el económico. La aguda crisis económica desencadenada desde 1982 era el principal adversario del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, que estaba deshaciendo el modelo de desarrollo que había sido instrumentado desde varias décadas atrás.

La severa crisis económica puso en entre dicho la capacidad del gobierno para afrontarla, y debilitó la credibilidad social del partido en el gobierno. Las fuerzas sociales

y económicas inconformes o disidentes depositaron su inconformidad en el entramado electoral y los partidos políticos se transformaron en importantes centros de atracción; lo que generó que la vía electoral tomara una importancia significativa.⁶²

Por otro lado, las reformas subsecuentes de principios de los noventa también repercutieron de manera importante en la vida política del Distrito Federal, pues se realizaron diversas modificaciones tanto en el aspecto electoral como en el mejoramiento de la representatividad, aspectos en los cuales se ha ido evolucionando de forma paulatina pero sostenida.

Los efectos de la crisis económica gestada durante el sexenio de López Portillo, las rípidas contiendas electorales y los conflictos emanados de éstas en algunas entidades, y la ruptura del pacto entre el gobierno y los empresarios, como consecuencia de la nacionalización de la banca, fueron, entre otros, factores que desde distintas perspectivas ejercieron presión y se sumaron al reclamo generalizado de la democratización en todo el país a mediados de los años ochenta.⁶³

En el Distrito Federal, en particular, el eco de esta consigna adquirió intensidad y relevancia ante la trágica experiencia vivida por los capitalinos debido a los sismos de 1985. Dicho fenómeno natural había evidenciado la escasa capacidad del aparato gubernamental para hacer frente a las condiciones adversas que se presentaran en la entidad, así como responder eficientemente a las necesidades de los habitantes; y condujo a la ciudadanía a exigir firmemente una democratización en el gobierno de la entidad.

De esta forma, en diciembre de 1985, el presidente De la Madrid anunció que habría la Reforma Política del Gobierno del Distrito Federal. El 19 de junio de 1986, el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, dio a conocer ese acuerdo presidencial y convocó al foro *La Renovación Político-Electoral y Participación Ciudadana en el Distrito Federal*

⁶² Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, Ediciones Cal y Arena, México, 2005, p. 164.

⁶³ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 115.

donde podrían participar partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas, organizaciones sociales y la ciudadanía en general.

En estas audiencias se discutió ampliamente el tema de la democratización del Distrito Federal; las discusiones abarcaron cuatro puntos principales: la conversión del Distrito Federal en un estado más de la Federación; la creación de un Congreso Local; el restablecimiento del régimen municipal y, la necesidad de fortalecer el sistema de organización vecinal.⁶⁴

De estos puntos, sólo dos fueron los que centraron el debate y constituyeron el eje de una discusión que polarizó la postura de la oposición y de los representantes del PRI: la creación de un Congreso local con atribuciones restringidas, que fue la propuesta del PRI; y la creación del Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac, que fue la demanda que sostuvo la oposición unificada.⁶⁵

La propuesta del PRI consistía en únicamente modificar la estructura del gobierno del Distrito Federal, sin modificar sustancialmente la situación jurídica y política de la entidad, conservando el gobierno de la misma, en manos del Presidente de la República.

Por otra parte, la propuesta de la oposición coincidía en creación del estado 32 de la federación en el territorio del Distrito Federal; y que dicho estado, tuviera plena autonomía para que los habitantes pudieran elegir al gobernador, al Congreso local y a los presidentes de los municipios en que se dividiría al mismo.

Con el descontento de toda la oposición y la impugnación de la iniciativa, el presidente Miguel de la Madrid acogió la propuesta del PRI y reformó la fracción VI de artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁴ *Ídem.*

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 116.

En términos generales, la iniciativa consistía en seguir manteniendo la situación jurídica y política del Distrito Federal como sede de los Poderes Federales, ratificar el principio constitucional de que el gobierno de la entidad corresponde al Jefe del Ejecutivo por medio del regente del DDF y sus delegados, y conservar en el Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Únicamente se adicionaron las 2ª, 3ª, 4ª bases al artículo 73, con lo que se dio sustento jurídico a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).⁶⁶

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

Los representantes serían electos para un periodo de tres años, de manera simultánea con los diputados federales, y cumplirían con los mismos requisitos exigidos para éstos estipulados en la Constitución.

El decreto de creación de la Asamblea de Representantes⁶⁷ se promulgó el 10 de agosto de 1987, y se estipuló la primera elección para integrarla en el proceso electoral de 1988.

La ARDF fue el primer órgano local representativo de importancia que se instituyó en el Distrito Federal, que habría de ser integrado por miembros electos a través del voto universal, directo y secreto de la ciudadanía capitalina. De acuerdo con esta característica, su sola creación significó un importante avance en el restringido sistema representativo en la entidad. Sin embargo, las funciones y facultades que le fueron

⁶⁶ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, p. 66.

⁶⁷ Decreto por el que se reformaron los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo, y 127, y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

conferidas no trascendieron, en términos generales, del plano deliberativo, consultivo, de promoción y supervisión.

Entre las funciones que tenía la ARDF estaban las de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tuvieran por objeto la atención a las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de asistencia social, abasto y distribución de alimentos, comercio en la vía pública, seguridad pública, uso de suelo, conservación del medio ambiente, protección ecológica, agua, drenaje, vialidad y tránsito.⁶⁸

También le correspondía proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, solicitar la asistencia de servidores públicos que se determinaran en la ley para que rindieran informes ante la Asamblea, convocar a consulta pública los temas que considerara de interés, y aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal.⁶⁹

Según las funciones que le fueron otorgadas, la ARDF quedó definida como un órgano que desempeñaría el papel de una institución de intermediación entre la ciudadanía y las autoridades del Distrito Federal (el DDF y el Ejecutivo Federal en algunos casos), que atendería y resolvería asuntos referidos tanto a la normatividad jurídica y procesos políticos, como a derechos y necesidades de la población capitalina.

Empero, en la práctica, la ARDF fue, por una parte, el órgano representativo más avanzado dentro de la estructura política del Distrito Federal, con atribuciones y funciones nunca antes ejercidas por alguna otra instancia en la entidad; no obstante, por otro lado, fue también un órgano con un escaso nivel de autonomía, jerárquicamente subordinado a la figura presidencial, sujeto al poder discrecional del regente, y cuyas funciones no tocaban los aspectos legislativo y de decisión.⁷⁰

⁶⁸ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 116.

⁶⁹ Becerra Chávez, Pablo, "La legislación electoral...", *op.cit.*, p. 107.

⁷⁰ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, pp. 117-118.

Pese a las limitaciones que le fueron impuestas, en términos políticos, la ARDF desempeñó un papel importante en lo relativo al mantenimiento del equilibrio y la estabilidad de la gobernabilidad en el Distrito Federal, y en ese sentido funcionó como un pivote para aligerar las tensiones políticas que por lo menos desde 1985 se habían manifestado en el Distrito Federal y que llegaron a expresarse años después como una fuerte oposición de la ciudadanía.⁷¹

Dadas sus actividades, la ARDF se convirtió también en un interlocutor válido de las organizaciones sociales que habían entrado en conflicto con las autoridades y participó en la desactivación y canalización de los conflictos sociales, al lograr que una buena parte de las demandas confluyeran en las distintas instancias que la integraban. Por otra parte, importantes asuntos relativos a la problemática local fueron objeto de discusión, análisis y formulación de soluciones, así mismo, fungió como gestor ante el Congreso de la Unión en la formulación de leyes.⁷²

También es preciso mencionar que en los primeros años de actividades de la ARDF, pocos de sus miembros tenían un conocimiento previo sobre las carencias de la ciudad y el proceso histórico de conformación territorial. Ninguno de ellos se había formado dentro de la militancia de la sociedad civil. La mayoría de los integrantes de la ARDF eran políticos fogueados en el ámbito nacional, entresacados de la burocracia de partido, o bien representantes gremiales o sindicales.⁷³

No obstante las características con las que se creó la ARDF, ésta dio a los partidos políticos de la oposición la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación política, que sin ser un Congreso local o un cabildo, permitía institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, particularmente los vinculados a los sectores populares.

⁷¹ Bassols, Mario y Corona, Rocío. "Entre la sociedad y el gobierno: la ARDF", en Red Nacional de Investigación Urbana, *Ciudades*, núm. 31, año 4, México, 1992, p. 55.

⁷² Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 117.

⁷³ Trejo, Raciél. *Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1992, p. 218.

De esta forma, desde 1987, con la creación de la ARDF, se alcanzó un reclamo democrático y, desde entonces, la reforma política de la capital se centró en dos grandes propósitos: a) la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos; y b) la construcción de instituciones democráticas de gobierno en el Distrito Federal.⁷⁴

Ahora bien, y por primera vez en la historia, el 16 de abril de 1991 el regente del DDF Manuel Camacho Solís, compareció ante la II Legislatura de la ARDF. El regente convocó a la discusión sobre una nueva reforma política para la capital del país, retomando los debates sobre la democratización y los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal iniciados muchos años atrás.⁷⁵

En esa comparecencia, Camacho Solís se comprometió a modificar la relación entre el gobierno y los capitalinos avanzando en el cambio de la elección directa de los gobernantes. También informó de la creación de una mesa de concertación para lograr precisamente la reforma política.

Así, desde los últimos días de octubre de 1992 se exhortó a los partidos políticos, sociedad civil y gobierno (en este caso al DDF), a los trabajos de la mesa de concertación de la reforma política a través de audiencias públicas. Con esta fecha iniciaron los trabajos, los cuales se prolongaron hasta enero de 1993. Sin embargo, pese a la amplia respuesta a la convocatoria por parte de organizaciones ciudadanas y políticas, así como de académicos, que permitió reunir un grueso expediente de propuestas, no se explica el porqué en la coordinación de la mesa de concertación quedó el DDF y no la ARDF, que parecía algo más natural.⁷⁶

En las audiencias públicas, se abordaron cuatro grandes temas: 1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos; 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión

⁷⁴ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, p. 68.

⁷⁵ *Ídem.*

⁷⁶ Corona Martínez, Rocío, "Reformas políticas y representación ciudadana en el DF", en Coulumb, René y Duhau, Emilio, *Dinámica urbana y procesos socioeconómicos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, UAM-A, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, 1993, pp. 288-289.

de servicios; 3. Hacienda Pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal; 4. Procuración y Administración de Justicia.⁷⁷

En términos generales, en la mesa de concertación se volvió a discutir en torno a la creación del estado 32, con el cual se pretendía otorgar libertad para organizarse en el régimen interior sin más limitaciones que las del resto de las entidades federativas y se contaría con un gobierno autónomo en el ejercicio del poder. En este sentido, se proponía un Estado Federativo con municipios y ayuntamientos. Se proponía fortalecer las facultades de la Asamblea en materia de aprobación de ingresos y egresos del presupuesto del Distrito Federal, la creación de una contaduría mayor encargada de fiscalizar el ejercicio presupuestal del DDF y la ratificación por parte de la ARDF del nombramiento del titular del DDF hecho por el Presidente de la República.⁷⁸

Un mes antes de culminar la mesa de concertación iniciada en 1992, y en particular en el contexto de la parálisis producida por el retiro del PAN de la mesa de concertación⁷⁹, y entre los partidos para establecer acuerdos sobre los alcances y objetivos que se planeaban para la Reforma⁸⁰, en este contexto, el 13 de diciembre de ese año, nueve representantes de la ARDF integrantes de distintos partidos políticos a título personal, sin vincular al organismo del que formaban parte, convocaron a un plebiscito⁸¹ ciudadano para realizarse el 21 de marzo de 1993.

⁷⁷ DDF, "Reforma Política, Gaceta Informativa de la Mesa de Concertaciones para la Reforma Política del Distrito Federal", en Sobrino, Jaime; *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*, México, INAP, 1993, p. 341.

⁷⁸ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, op.cit., p. 71.

⁷⁹ El retiro del Partido Acción Nacional de las mesas de negociación fue a manera de protesta debido a que se habían cometido presuntas irregularidades en elecciones locales efectuadas en algunos estados del país donde se le daba el triunfo al PRI.

⁸⁰ En buena medida, el punto central del conflicto lo constituía el debate en torno a la transformación del Distrito Federal en estado 32, en el que esta postura era apoyada por la mayor parte de los partidos políticos, pero desaprobada de manera definitiva por el PRI.

⁸¹ El plebiscito es otro mecanismo en el que, sin ninguna consecuencia legal ni responsabilidad jurídica, el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado consulta la opinión de los ciudadanos con respecto a ciertas temáticas. Los gobiernos pueden someter a la ciudadanía a cuestionarios relacionados con asuntos diversos de forma simultánea, hacer preguntas simples para ratificar ciertas iniciativas, o, bien, plantear preguntas mixtas de forma independiente, para conocer la opinión de la ciudadanía con respecto a dichos temas.

La convocatoria significó un acto sorpresivo y, dada la ausencia de precedentes en este sentido⁸², causó un gran impacto en el círculo de los partidos, el gobierno y las instancias de representación, entre quienes, no obstante, encontraron grupos de simpatizantes y apoyo.

Para hacerlo funcionar, los asambleístas organizadores lanzaron una convocatoria el 28 de enero de 1993 para formar el Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano, integrado aproximadamente por 500 ciudadanos, entre intelectuales, políticos, empresarios, artistas, representantes religiosos y dirigentes sociales a través de organizaciones ciudadanas como Alianza Cívica.⁸³

En aquel entonces, eran tres los principales temas que se discutían en la mesa de concertación, por esta razón, y a pesar de la molestia de los opositores, a este mecanismo de participación y a las grandes diferencias existentes entre los partidos, en el plebiscito los organizadores sometieron a consideración de los ciudadanos: a) si los gobernantes del Distrito Federal debían ser electos por los ciudadanos mediante voto universal, b) la instauración de un poder legislativo propio en el Distrito Federal; y quizás la más delicada, c) la opinión respecto a la creación del estado 32 en el territorio actual del Distrito Federal.⁸⁴ Los resultados del plebiscito del 21 de marzo de 1993 fueron los siguientes:

⁸² En sentido estricto, el plebiscito no es en realidad una experiencia inédita en la capital del país, dado que existen dos casos previos que fueron realizados durante dos momentos históricos relevantes en el siglo XIX: el primero, en 1824, con el fin de indagar acerca de la opinión favorable o desfavorable de la ciudadanía sobre la anexión de Chiapas a la República Mexicana; y el segundo, en 1862, convocado por Benito Juárez, con la intención de decidir en torno a la elevación a rango constitucional de las Leyes de Reforma. Sin embargo, es de considerar la experiencia de 1993 como inédita, en la medida que fue la primera de este tipo que se llevó a cabo en el México contemporáneo y las generaciones participantes no contaban con un referente parecido en la memoria colectiva.

⁸³ Hernández Alcántara, Carlos, "La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre 1992-abril 1993)", en *Estudios Políticos*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cuarta Época, Núm. 2, enero-marzo de 1994, p. 130.

⁸⁴ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, p. 73.

Cuadro 1. Resultados obtenidos en el Plebiscito Ciudadano de 1993.

<i>Pregunta</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Nulo</i>	<i>Abstención</i>	<i>Total</i>
¿Está usted de acuerdo con que el DF se convierta en un Estado de la Federación?	221,598	100,335	4,228	5,206	331,367
¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del DF sean elegidos por voto universal y secreto?	280,676	42,738	3,785	3,792	330,991
¿Está usted de acuerdo con que el DF cuente con poder legislativo propio?	278,631	43,581	3,725	4,658	330,595

Fuente: Fundación Arturo Rosenbleuth para el Avance de la Ciencia, A.C., 1993, en Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001, p. 73.

El plebiscito resultó exitoso en la medida de la cantidad de ciudadanos que participó en él, a pesar de que tuvo que enfrentar la censura de los medios masivos de comunicación y las amenazas de boicot del corporativismo priísta. También es importante resaltar que el plebiscito se realizó con independencia de los partidos políticos y de cualquier autoridad.⁸⁵

A pesar de que sólo participó el 7% del padrón electoral total del Distrito Federal, la respuesta afirmativa contribuyó de manera directa y contundente a presionar en torno a una reforma sustancial para la capital del país. Incluso algunos analistas y expertos⁸⁶, opinan que la importancia del plebiscito fue tal, que de no haberse realizado, los alcances de la reforma política hubiesen sido mínimos.

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 74.

⁸⁶ *Ídem.*

En el Museo de la Ciudad de México se llevó a cabo la ceremonia de clausura de la mesa de concertación. Camacho Solís advertía que esa reforma política no pondría en riesgo la estabilidad política del país, ni reduciría la capacidad administrativa para enfrentar los complejos problemas del Distrito Federal.⁸⁷

De esa forma, el 16 de abril de 1993 Camacho Solís presentó ante la ARDF la propuesta del presidente Carlos Salinas de Gortari la cual (según su discurso), había tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales y las reflexiones que se habían hecho en la mesa de concertación, así como las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad, y las inquietudes ciudadanas recogidas en el plebiscito organizado desde la sociedad civil.⁸⁸

La propuesta del gobierno consistía en dar paso a la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal mediante una fórmula que conciliara la participación directa de los capitalinos en una elección universal, libre y secreta, con las garantías indispensables para los Poderes de la Unión. La jefatura del gobierno capitalino correspondería al partido político que, por sí mismo, obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea y, de entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubiera obtenido mayoría en los procesos electorales en el Distrito Federal el Jefe del Ejecutivo nombraría al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.⁸⁹

El 5 de julio de 1993, el presidente Salinas insiste nuevamente en su iniciativa para la reforma política capitalina que, entre muchas otras cosas, consistía en transformar la forma de gobierno de la capital del país como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantizara la seguridad y soberanía de los Poderes de la Unión y, a la vez, la existencia de órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos.

⁸⁷ “Camacho: no se hará nada que ponga en riesgo la estabilidad”, en *La Jornada*, 9 de febrero de 1993, p. 34.

⁸⁸ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, p. 77.

⁸⁹ *Ídem.*

Los capitalinos participarían en la elección de sus propias autoridades, avanzando así en los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los Poderes de la Unión en la capital de la República.

Esa iniciativa presidencial provocó discrepancias entre los partidos políticos nacionales, pero también coincidencias en torno al tema de dotar a la ciudad de mecanismos de decisiones flexibles, participativos y funcionales que posibilitaran la acción del gobierno, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas y para lograrlo, forzosamente se requería de la construcción de relaciones e instituciones nuevas.⁹⁰

El 10 de septiembre de 1993, con los votos a favor del PRI, el PAN y el PARM, se aprobó la Reforma Política que introdujo modificaciones relevantes en el marco normativo tanto de la organización del gobierno local como de la elección de sus autoridades.

Esto se logró a pesar de que el gobierno y el PRI se pronunciaban por mantener la figura del DDF y sus delegaciones políticas, y se oponían a la elección de un gobernante y un congreso local, que eran demandas reivindicadas por toda la oposición.

Se estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, figura novedosa cercana a una constitución local, pero con la limitante de que como no se confirió al Distrito Federal el rango de estado, 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. Se mantuvo la facultad del Presidente de la República de nombrar al regente del DDF, pero ahora con la peculiaridad de que el nombramiento debería recaer en alguno de los assembleístas, diputados o senadores electos en el Distrito Federal, perteneciente al partido que por sí solo obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF. Además, se

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 77-78.

concedía a ésta la atribución de ratificar dicho nombramiento, abriendo la posibilidad de que dicha ratificación fuera negada hasta en 2 ocasiones, en cuyo caso sería el Senado el encargado de realizar el nombramiento.⁹¹

Se estableció que a partir de 1994 se ampliarían las facultades de la ARDF para incluir la aprobación del presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública, legislar en materias propias del ámbito local, y elevando su condición de órgano de representación a órgano de gobierno, convirtiéndose en un verdadero órgano legislativo local.

También se introdujo una nueva figura de participación: Consejo de ciudadanos, que existiría uno por cada delegación política, el cual tendría las funciones de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación, consulta y aprobación de los programas de la administración pública.

Todos los partidos políticos de oposición calificaron de insuficiente la reforma porque si bien es cierto que con ese mecanismo de elección formalmente los capitalinos decidirían en las urnas qué partido quisieran que los gobernara, también es cierto que con esa elección indirecta no dejaba de ser el Presidente de la República quien en última instancia decidiría quién debía ser el regente del Distrito Federal.⁹²

Así, y a pesar de las limitaciones de la reforma política capitalina de los años noventa, hubo aspectos significativos. Si el proceso democratizador implica nuevas reglas y procedimientos, en 1993 éste inició en las estructuras gubernamentales con un incipiente avance hacia la conformación de un gobierno propio que se traduciría en una vida política local más intensa y compleja. Esta reforma política abrió la posibilidad para que existiera una competencia real por el poder y una naciente transición democrática debido a las modificaciones sustanciales que introdujeron un nuevo esquema gubernamental en la ciudad y que sin duda, trajeron importantes consecuencias jurídicas y políticas en los años venideros, las cuales habrían de modificar el ámbito

⁹¹ Becerra Chávez, Pablo, "La legislación...", *op.cit.*, p. 112.

⁹² *Ibíd.*, p. 79.

electoral en el Distrito Federal de manera significativa y contundente, para incidir y propiciar una participación ciudadana más amplia en la capital del país.

Durante el último año del sexenio salinista, se dio un paso importante para abrir espacios e instituciones a la participación de la ciudadanía capitalina en la designación de las autoridades locales.

La Cámara de Senadores concluyó la elaboración de un documento que establecería las bases para un gobierno propio de la capital: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF). En ese proyecto de Estatuto, se estipulaba que el Jefe de Gobierno local podría, a partir de diciembre de 1994, iniciar leyes y decretos ante la ARDF; nombrar magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal; presentar la iniciativa de *Ley de Ingresos* y el *Presupuesto de Egresos* y ejercer dominio sobre el patrimonio capitalino, facultades ejercidas hasta ese entonces por el Ejecutivo Federal.⁹³

Lo que se pretendía con este proyecto, era que la conformación del nuevo gobierno de la capital contenía ciertas restricciones a las facultades presidenciales. Por ejemplo, la nueva forma de designación del Jefe de Gobierno; se eliminaría casi totalmente la participación del Presidente en la elaboración y manejo del presupuesto de la ciudad, con excepción de los montos de endeudamiento; se restringía su facultad hacer nombramientos de funcionarios entre otros aspectos; y se transfería la capacidad de remoción del gobernante local al Senado de la República.⁹⁴

El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados en coordinación con la ARDF, promulgó el 26 de julio de 1994 el EGDF, publicándose en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día y entrando en vigor un día después.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el EGDF señalaba que sus disposiciones eran de orden público e interés

⁹³ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, p. 89.

⁹⁴ Hernández Martínez, María del Pilar. *Estatuto de Gobierno del DF Comentado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 34.

general y era la norma de legal de organización y funcionamiento del gobierno capitalino. Establecía que la Ciudad de México era el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital del país. El Distrito Federal (por primera vez en la historia) era catalogado como una entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le fueran necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.⁹⁵

El gobierno estaría a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerían por sí y a través de los órganos de gobierno capitalino establecidos por la Constitución, pero aclaraba que la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno estaría determinada, además de lo que establecía la Constitución, por lo que disponía el mismo EGDF. Se disponía que los órganos locales de gobierno de la capital eran: la ARDF, el Jefe de Gobierno, y el Tribunal Superior de Justicia. El Congreso de la Unión legislaría en todas aquellas materia relacionadas con el Distrito Federal que la Constitución no estableciera en forma expresa para la ARDF.⁹⁶

Sin embargo, la elección del Jefe de Gobierno no quedó planteada como al principio cuando se propuso el proyecto de Estatuto, porque en los términos que marcaba la Constitución y el EGDF ya aprobado, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República tenían la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno. El procedimiento a seguir sería que el Presidente nombraría al jefe capitalino de entre cualquiera de los representantes a la ARDF, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenecieran al partido político que por sí solo obtuviera la mayoría de los

⁹⁵ El gobierno del Distrito Federal contaría con una administración pública local que requeriría de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas últimas estaban contempladas en el Estatuto. *Cfr.*, artículos 1 y 2 del EGDF, en "Leyes y Códigos de México", *Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, Porrúa, México, 1997.

⁹⁶ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, pp. 90-91.

asientos en la ARDF⁹⁷; y este nombramiento sería enviado a la ARDF para su ratificación.⁹⁸

Asimismo, el Jefe del Distrito Federal sería removido de su cargo por la Cámara de Senadores o en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afectaran las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público capitalino, de acuerdo con la Constitución y el mismo EGDF.⁹⁹

Las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno planteadas en este estatuto fueron, entre muchas otras, iniciar leyes y decretos ante la ARDF, refrendar los decretos promulgatorios del Presidente de la República respecto de las leyes y decretos que expida la Asamblea, informar al Presidente sobre el ejercicio de los recursos correspondientes a los montos de endeudamiento.¹⁰⁰

Se puede considerar la aprobación del Estatuto como un gran avance en la vida política de los habitantes del Distrito Federal, pues era preciso crear una norma jurídica que rigiera el ámbito de gobierno de la capital del país.

Por otro lado, el Estatuto no podría elevarse al nivel de una Constitución local, porque se dispuso que el gobierno capitalino estuviera a cargo de los Poderes Federales. No obstante, sobre la Constitución no es posible que prevalezca una norma de carácter local porque siendo el Distrito Federal el asiento de los Poderes de la Unión, debe prevalecer el interés de la Federación y debido a esto, no podía ser creada solamente por la ARDF como Constitución local ni decidir respecto a su contenido.¹⁰¹

⁹⁷ Este procedimiento nunca se llevó a cabo pues estaba previsto que se realizara a partir de 1997, pero la reforma política efectuada en 1996, derivó en la elección directa del Jefe de Gobierno por parte de los ciudadanos del Distrito Federal, eliminando de esta forma la designación presidencial.

⁹⁸ *Ibíd.*, p. 91.

⁹⁹ *Ídem.*

¹⁰⁰ Estatuto de Gobierno de Distrito Federal de 1994, artículo 67, fracciones I, II y XII.

¹⁰¹ Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana...*, *op.cit.*, p. 95.

En ese sentido, la labor de crear el EGDF correspondía al órgano legislativo local, porque eso hubiera significado una verdadera representación de los capitalinos, lo cual no fue así, porque la elaboración de éste, recayó en el Congreso de la Unión.

Sin embargo, la publicación de este ordenamiento legal, sentó las bases para la organización del gobierno del Distrito Federal, dejando de lado su naturaleza de órgano perteneciente a la administración pública federal, para consolidarse como un aparato gubernamental de carácter estrictamente local.

Por último, al asumir la presidencia de la República el Dr. Ernesto Zedillo, el 1 de diciembre de 1994, convocó a los partidos políticos y a la ciudadanía para “terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México”¹⁰².

Se convocaba a una reforma integral que abarcaba diversos aspectos de la vida electoral del país, donde la intención fundamental era modificar las reglas que regían los aspectos político-electorales de México, que garantizaran una mayor imparcialidad, certeza, objetividad y certidumbre en los procesos electorales tanto nacionales como locales.¹⁰³ En marzo de 1995 se instala formalmente la mesa para la reforma política y se crea la secretaría técnica para darle seguimiento y continuidad al Acuerdo Político Nacional.¹⁰⁴

Paralelamente, y de manera independiente a la mesa de trabajo, se llevó a cabo un foro organizado por el Instituto Federal Electoral, donde concurrieron centenas de mexicanos, integrantes de los poderes federales y locales, representantes de los partidos políticos nacionales, representantes de organismos no gubernamentales, miembros de instituciones académicas, periodistas y representantes de los medios de comunicación, intelectuales, especialistas en la materia, funcionarios de órganos electorales estatales y ciudadanos en general.

¹⁰² Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, p. 249.

¹⁰³ *Vid., infra.*, Capítulo 3, Apartado 3, *La elección directa del Jefe de Gobierno.*

¹⁰⁴ La mesa de trabajo elaboró la agenda para la reforma política del Estado, dividida en cuatro grandes capítulos: reforma electoral, reforma de los poderes públicos, federalismo y medios de comunicación social, y participación ciudadana.

Tras un año, y en un ambiente donde existieron discrepancias políticas, situaciones de violencia y conflictos postelectorales en varias regiones a lo largo del país, y a pesar de ese contexto extraordinariamente adverso, la negociación entre el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido del Trabajo (PT) y el gobierno siguió su marcha.

Para dar seriedad y sellar los compromisos comunes, el gobierno tenía que refrendar públicamente los acuerdos que se habían estado forjando en la mesa de diálogo. En un discurso pronunciado en Quintana Roo, el 14 de marzo de 1996, el Presidente de la República declara que la Suprema Corte de Justicia de la Nación “adquiera facultades electorales mediante la revisión de constitucionalidad de las leyes respectivas”, y dos semanas después dice: “ni un paso atrás en la elección directa del regente de la Ciudad de México”¹⁰⁵.

Fue el 2 de abril de 1996 que se anunciaron las conclusiones que había conseguido la mesa de la reforma electoral. Se trataba de un listado amplio, inclusivo y que abarcaba todos los puntos que habían formado parte de litigio electoral: 107 propuestas, 27 constitucionales y 80 legales. Era un recuento de los compromisos fundamentales para reformar, con sentido democratizador, la legislación electoral.¹⁰⁶ No obstante, estas conclusiones tenían que llevarse al Congreso de la Unión, donde deberían revisarse nuevamente y, en su caso, modificarse y aprobarse.

Las reformas a la Constitución Política querían ser expresión acabada y plena del consenso entre las grandes fuerzas políticas del país; por eso los cambios fueron propuestos y firmados conjuntamente por el jefe del Ejecutivo y por los coordinadores parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT.

¹⁰⁵ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op.cit.*, p. 398.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, pp. 398-399.

La reforma de 1996 comprendía siete temas:

a) Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección; b) Órganos y autoridades electorales; c) Organización del proceso electoral; d) Condiciones de la competencia electoral; e) Régimen de partidos; f) Legalidad y representación; y g) Reforma política del Distrito Federal.

Estos temas y la suma de modificaciones serían el hilo conductor para las reformas a leyes secundarias que se intentarían después.¹⁰⁷ En cuanto al tema del Distrito Federal, las propuestas fueron:

- Ampliar las facultades legislativas de la ARDF y por consiguiente cambiar su denominación a Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se integraría por 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.
- El jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta.
- Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales (delegaciones políticas) serán electos en forma directa, universal, libre y secreta. La elección de los titulares deberá ponerse en vigor hasta el año 2000.
- El jefe de gobierno que se elija en 1997 ejercerá su mandato hasta el día 4 de diciembre del año 2000. Después el periodo de gobierno tendrá una duración de 6 años, coincidiendo con la elección presidencial.¹⁰⁸

De manera unánime, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa en materia electoral y del Distrito Federal. Un

¹⁰⁷ Suplemento Especial, *El Nacional*, 29 de julio de 1996.

¹⁰⁸ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op.cit.*, pp. 417-418.

día después, el 30 de julio de 1996, en el pleno de la Cámara de Diputados votaron 455 diputados a favor y ninguno en contra por ese dictamen. Lo mismo haría la Cámara de Senadores: 124 miembros presentes votaron afirmativamente, y ninguno en contra. Más tarde, en 27 Congresos locales, las iniciativas fueron aprobadas por unanimidad.

De esta forma, y con motivo de las reformas efectuadas en 1996, se sentaron las bases para que en el año de 1997 existieran nuevas autoridades tanto en el ámbito de gobierno como en el ámbito electoral de la entidad; las cuales darían un nuevo rumbo a la vida institucional del Distrito Federal.

Sin duda, la reforma política y las modificaciones a las leyes en materia electoral tuvieron repercusiones importantes en la vida política nacional y local, específicamente en el Distrito Federal; dichas modificaciones produjeron cambios relevantes en los derechos políticos de los habitantes de la capital del país; y los impactos que generaron son precisamente el tema que abordaremos en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Las reformas políticas y su impacto en el sistema electoral del Distrito Federal.

Históricamente, el Distrito Federal ha sido el centro de la vida política de México. Por la tradición centralista del país en el Distrito Federal se encuentran asentados los Poderes Federales. De manera que en la capital del país se han procesado las decisiones más importantes que tienen consecuencias para la vida política nacional. Así mismo, los proyectos más importantes en términos de modernización política y económica del país se han llevado a cabo en la ciudad capital.¹

Las autoridades del Distrito Federal habían sido tradicionalmente designadas por el Presidente de la República, de manera que la gestión gubernamental en principio fue su fuente de legitimidad. Lo anterior era posible gracias a una gran cantidad de recursos destinados a la infraestructura y servicios urbanos y al complejo sistema de redes clientelares entre el gobierno y sectores organizados lo que le daban un margen de maniobra política importante.

Los acuerdos políticos importantes que sustentaban la gobernabilidad en el Distrito Federal estuvieron cimentados en el clientelismo gubernamental, de manera que configuraron una serie de intercambios gremiales y vecinales con el poder público. Las temáticas asociadas a esta dinámica clientelar tuvieron su origen en un arreglo político con el Partido Revolucionario Institucional (PRI).²

El PRI deseaba contener el avance de la oposición y de la reforma política del Distrito Federal, y el gobierno federal sólo permitió aquellas posiciones de reforma que no establecieran modificaciones sustanciales en la situación política y jurídica de la entidad capitalina.³

¹ Peschard, Jacqueline, "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en Álvarez Enríquez Lucía, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada/CIICH-UNAM, México, 1998, pp. 215-233.

² Briseño Becerra, Carlos, "La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes", en *Acta Republicana, Política y Sociedad*, Año 8, Núm. 8, 2009, p. 55.

³ *Ibíd.*, p. 56.

El gobierno federal y el PRI acordaron aplazar aquellos debates que discutían la posibilidad de que la ciudadanía capitalina participara en la elección de sus gobernantes locales y, en cuanto al régimen político y jurídico del Distrito Federal como estado 32.⁴

A partir de finales de los ochenta y durante la década de los noventa coinciden por un lado el debilitamiento del aparato corporativo clientelar y, por el otro, el fortalecimiento de la demanda por la ampliación de los derechos políticos de los capitalinos, que serían una de las banderas de la oposición, sobre todo de la izquierda, que hizo suya la lucha electoral. De esta manera, entrarían en sintonía la lucha por la democratización y las graduales reformas políticas en el ámbito federal y sus repercusiones en el ámbito local del Distrito Federal.⁵

3.1 La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Los días 19 y 20 de septiembre de 1985 significan para los habitantes del Distrito Federal, en primer lugar, una fecha de duelo y luto, que dejó una marca en la memoria colectiva y constituyó un referente en cuanto a acontecimientos que pueden esperarse en la vida cotidiana de la entidad, al suscitarse una serie de terremotos que devastaron la Ciudad de México. En segundo lugar, estos días representan, por otra parte, el inicio de una organización y también la exigencia de una mayor participación en los asuntos públicos de la vida local.⁶

Las autoridades locales habían evidenciado su incapacidad para responder satisfactoriamente a la emergencia, tanto en las necesidades de ayuda a los heridos como en la dotación de servicios básicos en los momentos de desastre.⁷

⁴ *Ídem.*

⁵ Peschard, Jacqueline, "La reforma política...", *op.cit.*, p. 217.

⁶ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 201.

⁷ *Ibíd.*, p. 203.

Las circunstancias vividas durante la emergencia, motivó a los habitantes del Distrito Federal a consolidar su organización y a exigir mayor participación y control sobre los servicios y sus propios destinos políticos, desafiando así al gobierno y al sistema político por igual.

La movilización y la confrontación de las organizaciones sociales, así como la gestación de distintas formas de participación autónoma, además de demostrar la capacidad auto-organizativa de la sociedad civil, motivó la puesta en marcha de la reforma política del gobierno del Distrito Federal en 1986 a iniciativa del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, cuyo objetivo sería la creación de nuevas condiciones para la gobernabilidad así como la expresión de las demandas ciudadanas.

Luego de una tradición de supresión de los derechos políticos de los capitalinos al no poder elegir por la vía electoral a su gobierno local, de que se eliminara el régimen municipal en el Distrito Federal y de que sus autoridades gubernamentales fueran designadas por el Presidente, la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) significó el inicio de un proceso lento de restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes. Vale la pena realizar un breve resumen de las posiciones de los partidos políticos en la reforma de 1986.

Para esta reforma, la dirigencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sostuvo la necesidad de preservar al Distrito Federal como asiento de los poderes federales, con un jefe del DDF y delegados nombrados por el Presidente de la República. Por lo tanto, se oponía a su transformación en un estado con gobernador y ayuntamientos elegidos popularmente, lo cual era defendido por la mayoría de los partidos políticos de oposición.⁸

El argumento de la dirigencia del PRI para oponerse a elección directa del poder ejecutivo local consistió en la reiteración de la conocida consideración de la

⁸ Becerra Chávez, Pablo, "La legislación electoral...", *op.cit.*, p. 104.

incompatibilidad de poderes federales y locales en un mismo ámbito geográfico que implicaba el permanente riesgo de conflicto político y de jerarquías entre ellos.⁹ Sin embargo, el PRI se declaró a favor del establecimiento de un órgano parecido a un Congreso Local y planteó las atribuciones que podría tener dicho órgano:

- Su elección sería por sufragio universal, directo y secreto.
- El Congreso de la Unión delimitaría con precisión los aspectos locales sobre los que podría incidir.
- El Congreso de la Unión conservaría la facultad de emitir y reformar la Ley Orgánica del DDF, misma que regularía las funciones del nuevo órgano.
- Esta cámara local aprobaría el presupuesto y la cuenta pública del DDF.¹⁰

Mario Moya Palencia, exsecretario de Gobernación y destacado militante del PRI, sugirió el nombre de Asamblea de Representantes y propuso su integración mediante el sistema mixto de representación con dominante mayoritario.¹¹

La dirigencia del Partido Acción Nacional (PAN) desarrolló los puntos centrales de lo que a su juicio debía ser una auténtica reforma política para el Distrito Federal:

- Transformación del Distrito Federal en el estado del Valle de México, con gobernador electo popularmente.
- Transformación de las delegaciones en municipios con sus respectivos ayuntamientos electos.
- Creación de un poder legislativo local depositado en una cámara de diputados que legislara plenamente lo relacionado al nuevo estado.
- Integración de esta cámara mediante el principio de representación proporcional.¹²

⁹ Recordemos que ese argumento se había repetido en los Congresos Constituyentes de 1857 y 1917.

¹⁰ Comisión Federal Electoral, *Renovación Política Nacional*, Tomo II, México, 1987, p. 268.

¹¹ Becerra Chávez, Pablo, "La legislación electoral...", *op.cit.*, p. 105.

La dirigencia del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) concentró su propuesta en la creación del estado del Valle de México y la convocatoria por parte del Legislativo Federal a un Congreso constituyente para tal efecto, el cual estaría integrado con un criterio estrictamente proporcional. Este Congreso constituyente sería el encargado de dar concreción a las formas organizativas y de gobierno de la nueva entidad, las cuales, a juicio de dicho partido, deberían estar sustentadas en la elección popular de sus autoridades ejecutivas, en la existencia de un poder legislativo autónomo y en la restauración del régimen municipal.¹³

Con diferentes variantes y con mayor o menor profundización en los detalles, los restantes partidos políticos de oposición coincidieron en dos puntos fundamentales: la creación de un nuevo estado a partir del territorio del Distrito Federal y la elección popular de sus poderes locales. De hecho, trabajaron coordinadamente en la elaboración de una iniciativa común centrada en la propuesta de la creación del estado 32. Sin embargo, la iniciativa presidencial de reforma a la Constitución fue la que se finalmente se impuso.

La iniciativa presidencial propuso, y así se aprobó, reformar el artículo 73 constitucional en su fracción VI, que disponía la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al Distrito Federal. La reforma mantuvo intacto el principio de que el gobierno de la entidad debía estar a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por medio del regente del DDF y sus delegados a quienes nombraba y podía remover libremente.

Se aprobó la creación de una Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana, integrada por 40 representantes electos bajo el principio mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional, para lo cual toda la entidad se consideraba como una sola circunscripción plurinominal. Los representantes serían electos cada tres años, de manera simultánea con los diputados

¹² Comisión Federal Electoral, *Renovación...*, *op.cit.*, pp. 13-14 y 242-244.

¹³ *Ibid.*, pp. 189-190, 258-259 y 318.

federales, y cumplirían con los mismos requisitos exigidos para éstos. Asimismo, se establecía el principio de autocalificación para el nuevo órgano,¹⁴ principio vigente entonces para la calificación de la elección de la Cámaras de Diputados.¹⁵

Las facultades de la Asamblea recién creada eran una mezcla de atribuciones de un ayuntamiento, sin llegar a serlo, porque la Asamblea no tenía plenas facultades administrativas; y de un poder legislativo, sin llegar serlo, porque no tenía la facultad de elaborar leyes.¹⁶ Entre otras, fueron las siguientes:

- Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no contravengan los ordenamientos legales expedidos por el Congreso de la Unión.
- Proponer al Presidente la atención de problemas de la ciudad para que los considere en el proyecto de presupuesto para el Distrito Federal, mismo que es aprobado por el Congreso de la Unión.
- Recibir, examinar y emitir opiniones sobre los informes que rinda la autoridad administrativa del Distrito Federal.
- Poder citar a funcionarios públicos a efectos de informar sobre obras específicas.
- Convocar a consulta pública sobre temas que considere de interés general.
- Proponer iniciativas de ley sobre asuntos relativos al Distrito Federal al Congreso de la Unión.¹⁷

Para reglamentar lo anterior, el presidente envió al Legislativo una iniciativa para adicionar el libro noveno al Código Federal Electoral. Este libro, aprobado a finales de

¹⁴ Reforma del 10 de agosto de 1987 al artículo 73, fracción VI, en Gutiérrez, Sergio y Rives, Roberto, *La Constitución mexicana en el Siglo XX*, México, 1994, pp. 269-273.

¹⁵ La Cámara de Diputados calificaba la elección de sus propios miembros, es decir, señalaba la validez de los comicios para su integración. Para esto, se erigía un Colegio Electoral integrado por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría (que expedía la Comisión Federal Electoral), hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultasen electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. Este Colegio Electoral, señalaba la validez o invalidez de las elecciones para integrar la Cámara de Diputados.

¹⁶ Esta caracterización se encuentra en: Córdova, Arnaldo, "El régimen constitucional del Distrito Federal", en varios autores, *La democratización del Distrito Federal*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1994, p. 28.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, inciso VI, Base Tercera.

1987, en lo fundamental adaptó los principios básicos que contiene el Código a la elección de la Asamblea.

Un aspecto relevante de esta adaptación, fue el correspondiente a la formulación del “candado de gobernabilidad”, según el cual si ningún partido alcanzaba el 51% de la votación efectiva en el Distrito Federal y ninguno tenía tantos triunfos distritales como para tener la mitad más uno de los asambleístas ($33 + 1 = 34$), entonces al partido con más constancias de mayoría (distritos ganados) se le asignarían tantos asambleístas por el principio de representación proporcional como fuesen necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.¹⁸

A pesar de las modificaciones, el régimen jurídico del Distrito Federal no se transformó de manera sustancial, ya que el gobierno de la capital del país continuaba en manos del Ejecutivo Federal y el papel de la ARDF era sobre todo de carácter administrativo y por la vía normativa estaba subordinada al Congreso de la Unión y por supuesto, al Ejecutivo. De manera que en sus inicios, este órgano no incidió en la estructura de representación ciudadana, sino justo lo contrario, reforzó los mecanismos clientelares ya existentes (su integración estuvo a cargo de funcionarios y operadores partidistas del PRI) con lo que se garantizó la reproducción de un sistema electoral alejado de una verdadera representación en el ámbito local.¹⁹

Sin embargo, la creación de la Asamblea de Representantes significó un avance en los derechos políticos de los capitalinos, porque los asambleístas fueron electos por los ciudadanos del Distrito Federal, quienes después de muchos años pudieron volver a las urnas para elegir representantes.

¹⁸ Código Federal Electoral (6 de enero de 1988), libro noveno, en: García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana: 1812-1988*, Adeo Editores, México, 1989, pp. 356-359.

¹⁹ Briseño Becerra, Carlos, “La reforma política...”, *op.cit.*, p. 58.

3.2 El gobierno propio en la capital del país.

Entre 1992 y 1993 la discusión acerca de una nueva reforma política, tanto a nivel nacional como para el Distrito Federal, se desarrolló de manera intensa. El regente Manuel Camacho Solís convocó en abril de 1992 a discutir la reforma del Distrito Federal de manera independiente a la discusión nacional, lo que permitió el establecimiento de una mesa de concertación a la cual acudirían partidos políticos y autoridades del Departamento del Distrito Federal (DDF).

En esta mesa de concertación, los partidos opositores insistieron, con diferente intensidad, en sus propuestas para la transformación de la entidad en el estado 32 y la elección popular de sus autoridades. La posición de las autoridades del DDF y del PRI planteaba la posibilidad de introducir un mayor grado de participación de la ciudadanía en elecciones locales, pero sin llegar al extremo de transformar al Distrito Federal en un estado.²⁰

Tras meses de recopilar opiniones y propuestas, en abril de 1993, el regente Camacho Solís presenta ante la Segunda Legislatura de la Asamblea de Representantes la propuesta oficial para la Reforma Política del Distrito Federal. Entre las propuestas del regente Camacho Solís, destacan las siguientes:

- Que la Asamblea pase de ser un órgano de representación y de gestión a un órgano local de representación política facultada como órgano legislativo.
- Que el Congreso de la Unión dicte un estatuto especial que consolide la democracia representativa; reconozca derechos ciudadanos locales para los habitantes de la ciudad; establezca un gobierno especial tomando en cuenta las características de la ciudad; [...].
- Que se establezcan Consejos Ciudadanos electos que garanticen la representatividad de la comunidad.

²⁰ Becerra Chávez, Pablo, "La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Vol. 1, México, 2002, p. 103.

- Que los delegados aumenten su autonomía (y que en ese sentido haya una descentralización mayor de funciones).
- Dar paso a la elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.²¹

En el planteamiento de la reforma se proponía en esencia, que “la Ciudad de México sea el Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes Federales, que tenga un gobierno representativo, republicano y democrático, que la Asamblea de Representantes sea el órgano local de representación política facultado como órgano legislativo, y que la capital tenga un estatuto de gobierno propio que sea expedido por el Congreso de la Unión”.²²

La propuesta suponía la delimitación precisa de la competencia de los poderes federal y local y especificaba los aspectos particulares de cada uno de los puntos anteriores, delimitaba las funciones y los ámbitos de competencia en cada caso, y establecía los mecanismos correspondientes para cada instancia y para la puesta en práctica de cada función. Se precisaba también en la parte final que la reforma representaba un programa que se llevaría a cabo a través de etapas acordadas, haciendo prevalecer el hecho de que lo importante era consolidar los cambios garantizando su perdurabilidad.²³ La iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados en el mes de septiembre de 1993 y según los acuerdos, los cambios que se alcanzarían serían los siguientes:

- Establecimiento de un gobierno propio que estaría a cargo de los Poderes de la Unión.
- El nombramiento de un jefe de gobierno del Distrito Federal que sería seleccionado por el Presidente de la República de entre los candidatos del partido que obtenga la mayoría en el proceso electoral de ese periodo para los escaños de la Asamblea de Representantes (esto pretendía restringir las

²¹ Camacho Solís, Manuel, “La reforma democrática de la Ciudad de México”, en *Textos*, Vol. 2, Núm. 11, Fundación DF-Cambio XXI, México, 1993, p. 23.

²² *Ibíd.*, p. 24.

²³ *Ibíd.*, p. 25.

facultades del Ejecutivo Federal en este ámbito y que los ciudadanos de Distrito Federal decidieran en las urnas qué partido quieren que gobierne la capital).

- Se introdujo la nueva figura de un Consejo de Ciudadanos en cada delegación política.
- Establecimiento de tres órganos de gobierno: la Jefatura de Gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia²⁴.

Lo que se pretendía era que esta estructura permitiera, por primera vez, que el Distrito Federal tuviera un gobierno propio muy semejante al del resto de las entidades federativas. Tal gobierno contaría con: a) un jefe de gobierno designado por elección indirecta, y en medida, alejado del Ejecutivo Federal, parecido a un Poder Ejecutivo estatal; b) una Asamblea de Representantes con atribuciones ampliadas²⁵, que fungiría como un Poder Legislativo local; y c) un Tribunal Superior de Justicia, con magistrados propuestos por la jefatura de gobierno del Distrito Federal y ratificados por la Asamblea, lo que asemeja al Poder Judicial de los estados.²⁶

Al principio se estableció que las modificaciones con respecto a la ARDF comenzarían a instrumentarse en 1994, la iniciativa de los Consejos Ciudadanos delegacionales en 1995 y los cambios más profundos en la estructura de gobierno, así como el nombramiento del jefe de gobierno, se efectuarían hasta 1997.²⁷ Derivadas de las reformas constitucionales, se le asignaron las siguientes atribuciones a los órganos federales con respecto al Distrito Federal:

²⁴ *Ibíd.* p. 28.

²⁵ Las nuevas atribuciones de la ARDF se referían, básicamente, a cuestiones tales como: aprobación anual de egresos, revisión de la cuenta pública, expedición de sus propia ley orgánica, expedición de las leyes orgánicas del Tribunal de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentación de iniciativas de ley al Congreso de la Unión o decretos en asuntos correspondientes al Distrito Federal, y legislar en el ámbito local en materia de: presupuesto y gasto públicos, administración pública local, servicios públicos, preservación del medio ambiente, prevención y readaptación social, desarrollo urbano y uso del suelo, transporte y tránsito, salud, turismo, desarrollo agropecuario, fomento cultural y función social educativa.

²⁶ Incháustegui, Teresa, *La Ciudad de México...*, *op.cit.*, pp. 159-160.

²⁷ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 127.

- Presidente de la República.

Dejó de ser potestativo del Ejecutivo nombrar y remover libremente al titular del gobierno del Distrito Federal, dicha facultad dependería de la mayoría representativa en la Asamblea de Representantes y estaría sujeta a la ratificación de dicho órgano²⁸. Le corresponde al Ejecutivo aprobar el nombramiento o remoción que hiciera el Jefe de Gobierno, del procurador general de justicia; tener el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal; iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.²⁹

- Congreso de la Unión.

Expedir el estatuto de gobierno y legislar en el ámbito de la capital, con excepción de las materias reservadas a la Asamblea de Representantes; aprobar anualmente los montos de endeudamiento de la capital del país. Se suprimió la facultad que tenía la Cámara de Diputados para examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, asumiendo dicha función la Asamblea de Representantes. La Cámara de Senadores podrá nombrar y remover directamente el Jefe de Gobierno cuando dos nombramientos que hiciera el Presidente de la República fuesen sometidos en las mismas ocasiones a la ratificación de la Asamblea de Representantes, sin obtener dicha ratificación.³⁰

A la Asamblea de Representantes se le asignaron, entre otras, las atribuciones de: expedir su ley orgánica que enviaría al Jefe de Gobierno y al Ejecutivo para su sola publicación; examinar y aprobar en su caso, anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; legislar en el ámbito local, en términos del estatuto de gobierno sobre las materias previstas en la Constitución. El

²⁸ Reforma a la fracción II del artículo 89 y fracción II inciso a) del artículo 122 constitucional.

²⁹ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995, p. 103.

³⁰ *Ibid.*, p. 102

Jefe de Gobierno sería el responsable de la administración pública en el Distrito Federal.³¹

También es necesario mencionar que en febrero de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el Distrito Federal pasaría a ser una entidad federativa y en julio de ese mismo año se expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Este Estatuto de Gobierno, entre otras cuestiones, regiría: 1° La distribución de facultades y competencias de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de sus órganos de gobierno; 2° Las bases para la organización y las atribuciones de los órganos de gobierno locales; 3° Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes de la capital del país; 4° Las bases para la administración pública local; y 5° Las bases para la integración por elección de un consejo de ciudadanos, el cual tendría como función la de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de programas referidos a la administración pública local.³²

Con todo y estas modificaciones, la transformación propuesta presentó también importantes limitaciones y no logró tocar fondo en algunos aspectos sustanciales, cuya permanencia continuaba presentando un fuerte obstáculo para la democratización.

El establecimiento de un gobierno propio, pero a cargo de los Poderes de la Unión es una medida que dejaba intacto el problema de la construcción de un verdadero poder local y de la limitación de facultades entre éste y el poder federal; la introducción de una fórmula para la elección del regente a través de la intervención indirecta del Ejecutivo Federal era, igualmente, un mecanismo que impedía en buena medida el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y admitía la preservación de la tan conflictiva intervención del presidencialismo en la entidad; la ampliación restringida de las facultades de la ARDF, y su capacidad para legislar únicamente en relación con determinados aspectos y no en relación con el conjunto de asuntos que incumben a la

³¹ Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, pp. 179-180.

³² Incháustegui, Teresa, *La Ciudad de México...*, *op.cit.*, pp. 161.

problemática local, fue una disposición que imponía importantes limitaciones a la construcción de un auténtico Congreso local.³³

Las propuestas de 1993, se pueden valorar como una iniciativa de suma importancia que abrió la puerta para iniciar un auténtico proceso de reforma de la entidad y que sentó las bases para una posterior transformación de la estructura tradicional del gobierno de la capital del país.

3.3 La elección directa del Jefe de Gobierno.

La reforma política más significativa en el ámbito local del Distrito Federal es la que se llevó a cabo en 1996, la cual sí modificó el régimen jurídico y político del Distrito Federal. Esta reforma quedó inscrita en el marco de la reforma federal anunciada por, en ese entonces, presidente Ernesto Zedillo y calificada por él mismo como definitiva.³⁴

El contexto en que se produce esta reforma está ligado a una crisis política marcada por la violencia política (asesinato en 1994 del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio y el asesinato del secretario general de ese mismo partido José Francisco Ruíz Massieu), el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y una severa crisis económica conocida como el error de diciembre.³⁵ La puesta en marcha de esta reforma era una manera de darle salida institucional a la crisis política y económica que el país experimentaba.

Tras la convocatoria emitida por parte del presidente Ernesto Zedillo, el 1° de noviembre de 1995 se instaló la Comisión Plural Ejecutiva encargada de guiar la Reforma Política del Distrito Federal. Dicha comisión estaba integrada por representantes del Gobierno Federal (a través de la Secretaría de Gobernación), autoridades del Departamento del Distrito Federal, y representantes de los partidos políticos PRI, PAN, PRD y PT.

³³ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 129.

³⁴ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op.cit.*, p. 373.

³⁵ Briseño Becerra, Carlos, "La reforma política...", *op.cit.*, p. 59.

El 7 de noviembre el PAN, el PRI y el PRD entregaron al regente del DDF sus propuestas específicas sobre los siete temas de la agenda de negociación³⁶ para la reforma política capitalina. Los tres partidos coincidieron en que el titular del órgano de gobierno ejecutivo del Distrito Federal fuera electo por voto directo y secreto en las elecciones federales de 1997.³⁷

El PAN propuso que el funcionario permaneciera en el cargo seis años, a partir de 1997, mientras que el PRD consideró suficientes tres años, para que la segunda elección directa del Jefe de Gobierno coincidiera con las elecciones presidenciales del año 2000.³⁸

La propuesta del PRD sugirió la figura de gobernador, con atribuciones similares a los gobernadores de los estados. El PRI se negó a dicha propuesta, considerando que las facultades que se le confirieran al Jefe de Gobierno, no serían las mismas de un gobernador.³⁹ Así pues, que se llame Jefe de Gobierno y no Gobernador, tiene sustento en la limitación de sus facultades.

Con respecto a la Asamblea de Representantes, los tres partidos insistieron en su ampliación de facultades, y la propuesta perredista precisó que podría constituirse en Congreso Constituyente, para emitir una Constitución propia.⁴⁰

El PAN propuso que la Asamblea nombrara al Procurador de Justicia y a los secretarios de Seguridad y de Finanzas, mientras que el PRI sugirió una elección indirecta de los funcionarios y establecer sólo su ratificación.⁴¹

³⁶ Los siete temas de la agenda para la reforma del Distrito Federal fueron: Elección del Jefe de Gobierno, Atribuciones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Regímenes de las Delegaciones Políticas, Vías de Democracia Participativa, Régimen Electoral para el Distrito Federal, Sistemas de Coordinación Metropolitana, y Propuestas Específicas en Materia Judicial y de Seguridad Pública.

³⁷ Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, p. 258.

³⁸ *Ídem.*

³⁹ *Ídem.*

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ *Ibíd.*, p. 259.

Tras meses de discusiones, negociaciones y acuerdos, en septiembre de 1996 se presentó la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral y del Distrito Federal.

La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se había definido en el artículo 44 de la Constitución, que subraya que la Ciudad de México es, al mismo tiempo, Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En la iniciativa que se presentaba, el artículo 122 ratificaba esta importante decisión política constitucional respecto a la naturaleza jurídica que hace del Distrito Federal una entidad de perfiles singulares.⁴²

Para enunciar y deslindar la competencia y atribuciones que corresponde a los poderes federales y a las autoridades locales en el Distrito Federal, la iniciativa dedicaba los cinco primeros apartados del artículo 122 a tales propósitos; de este modo, se destacaba que, esencialmente, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del Distrito Federal correspondían a los Poderes de la Unión en el ámbito local que es su sede, para después señalar que en el ejercicio de estas atribuciones concurrían las autoridades locales que son fundamentalmente la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.⁴³

Para que los poderes federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, la iniciativa proponía asignar las competencias que corresponden a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De esta forma, se consagraban de manera puntual las facultades que corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal. Asimismo, se establecieron las bases a las cuales se sujetaría la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regulaba la organización y funcionamiento de las autoridades locales.⁴⁴

⁴² *Ibíd.*, p. 265.

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ *Ídem.*

El texto que se proponía para el artículo 122 buscaba preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y capital de la República; acrecentar los derechos políticos de los ciudadanos; y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la federación y las autoridades locales. Parte medular de la propuesta de Reforma Política que contenía esta iniciativa, es la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta.

En cuanto a la Asamblea de Representantes, se planteaba reafirmar su naturaleza de órgano legislativo y ahora integrarlo por diputados locales en vez de representantes. Al efecto, se ampliaban sus atribuciones de legislar al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local de las que contaba hasta ese momento, entre las más importantes la electoral. También podría designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los casos de falta absoluta del titular electo. De la misma forma, se le modificaba la denominación, pasando de Asamblea de Representantes, a Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁴⁵ A la Asamblea Legislativa se le asignaron, entre otras, las siguientes facultades:

Expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno; expedir disposiciones legales para organizar la hacienda pública; expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal; legislar en materia de administración pública local; legislar en materia civil y penal; normar la protección civil; legislar en materia de planeación del desarrollo; regular la prestación y concesión de servicios públicos; expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.⁴⁶

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 266.

⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 275-276

Al Jefe de Gobierno, se le otorgaron, además de otras, las facultades y obligaciones siguientes:

Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local.⁴⁷

En lo que se refiere a la Administración Pública Local del Distrito Federal, la iniciativa proponía su organización a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, con bases para la distribución de competencias; el establecimiento de nuevas demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.⁴⁸

En este último planteamiento, para el año de 1997 y sobre la base de la necesidad de expedir las normas secundarias pertinentes, se acordó que la elección sería indirecta, siendo el Jefe de Gobierno electo quien designara a los titulares de las delegaciones, en tanto que en el año 2000 se llevara a cabo mediante el voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de la demarcación político-administrativa correspondiente⁴⁹ (delegaciones).

Sin duda alguna, parte importante de esta reforma es la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, pues por ser la Ciudad de México sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 122 estipuló que su gobierno quedaba a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

⁴⁷ *Ibíd.*, pp. 276-277

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 266.

⁴⁹ *Ídem.*

Olvidando su condición de entidad federativa y parte integrante de la federación (artículo 43 constitucional), se ha considerado problemático e incompatible con su naturaleza jurídica (definida por el artículo 44 constitucional) dotarla de un gobierno local con las mismas facultades que el resto de los estados del país.

Ya que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de seis poderes⁵⁰, era imprescindible delimitar con precisión las competencias de cada uno de ellos, con el fin de evitar tensiones que vayan en detrimento de la capacidad de gobernar no sólo la capital, sino el país en su conjunto.⁵¹

Esta nueva relación que se establecería entre los Poderes Federales y Locales del Distrito Federal necesitaría de disposiciones legales claras sobre sus respectivas facultades para que se pueda asegurar una convivencia estable entre ellos.

En este sentido, el acuerdo suscrito sobre el mecanismo de distribución de facultades entre el Poder Federal y el Poder Local fue aplicar en el Distrito Federal lo previsto en el artículo 124 constitucional, en el sentido de que las facultades que no estuvieran expresamente atribuidas a la Federación se entendían reservadas a las autoridades capitalinas.⁵²

Por otro lado, la principal modificación al estatuto del Distrito Federal fue que por primera vez el gobernante de la entidad sería electo por votación universal, libre, directa y secreta. Sin embargo, el ámbito de competencia y requisitos de quien aspire a gobernar el Distrito Federal establecían una serie de restricciones que los ejecutivos de las demás entidades federativas no tienen.⁵³

Un ejemplo de estas restricciones se encuentra en la fracción II del apartado B del artículo 122 de la Constitución, que establece como atribución del Presidente de la

⁵⁰ Los seis poderes que se mencionan son: Ejecutivo Federal y Local; Legislativo Federal y Local; y Judicial Federal y Local.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 281.

⁵² *Ídem.*

⁵³ *Ídem.*

República, “proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal”.⁵⁴ De esta forma, para el caso de remoción del Jefe de Gobierno, el Senado nombrará, a propuesta del Presidente, un sustituto que concluya el mandato.

En relación a lo anterior, el apartado F de la Base Quinta del artículo 122, determina que la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por *causas graves* que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en la entidad; para tal efecto, la solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso.⁵⁵

Como podemos advertir, esta situación es diferente a lo que se establece para la destitución de los gobernadores de los Estados, la cual procede mediante juicio político y con la intervención del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales.⁵⁶

En caso de remoción del Jefe de Gobierno, el nombramiento del sustituto que deberá concluir el mandato queda en manos del Senado (o de la Comisión Permanente, en su caso), a partir de la propuesta del Presidente. Sólo en el caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo.⁵⁷

Se hace necesario señalar que la sustitución del Jefe de Gobierno por cualquiera de las causas apuntadas anteriormente no prevé la convocatoria a nuevas elecciones en caso de que ocurra durante los dos primeros años de gestión, tal y como sucede en los demás estados.⁵⁸

⁵⁴ En congruencia con esta disposición, la fracción IX del artículo 76 constitucional faculta al Senado para nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos por la propia Constitución.

⁵⁵ Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, p. 282.

⁵⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 110.

⁵⁷ *Ídem.*, inciso d, fracción V de la Base Quinta del apartado C, y párrafo tercero de la fracción I de la Base Segunda del apartado C del artículo 122.

⁵⁸ Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, p. 283.

Así mismo, el párrafo segundo de la fracción I de la Base Segunda, del apartado C del artículo 122, prohíbe acceder a Jefe de Gobierno a quien hubiese desempeñado anteriormente el cargo con cualquier carácter,⁵⁹ mientras que para el caso de los gobernadores (con carácter de sustitutos, interinos o provisionales) sólo se mantiene el principio de no reelección para el periodo inmediato posterior a su mandato.⁶⁰

Por otro lado, a diferencia de lo que sucede en los estados, en donde el gobernador tiene el mando de la fuerza pública (fracción VII del artículo 115 constitucional), en el caso del Distrito Federal, por tratarse del asiento de los poderes federales, el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, se mantiene como atribución del Presidente de la República, quien puede disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe del Distrito Federal, pudiendo delegarse a éste las funciones de dirección en materia de seguridad pública.⁶¹

La posibilidad de que surgieran fricciones entre los dos poderes que comparten un mismo territorio, sobre todo si a la Jefatura de Gobierno llegara un candidato de oposición, fue el motivo por el que se decidió que el Presidente retuviera tal prerrogativa y se eliminara la figura de “gobernador” para el Ejecutivo del Distrito Federal, que en principio había sido sugerida y aceptada en los acuerdos previos, ya que la dirección en materia de seguridad pública es facultad inalienable de los gobernadores de los estados.⁶²

En el caso del Procurador General de Justicia de la entidad, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 32 del Estatuto de Gobierno, el nombramiento o remoción de este funcionario lo hará el gobernante local, pero la decisión última recae en el Ejecutivo Federal, pues es el que aprueba la determinación tomada en ambos

⁵⁹ Esta disposición debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 34.

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción VII del artículo 115.

casos; además, es el Presidente quien acuerda con el Procurador y lo instruye sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública.⁶³

Por otra parte, en relación con las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hubo un acotamiento, puesto que la Asamblea sólo tendrá aquellas que expresamente le sean conferidas (todas las demás permanecen en manos del Congreso) y no al revés (la Asamblea Legislativa tendría todas las facultades, salvo las que específicamente conservara el Congreso de la Unión).⁶⁴

Conserva las facultades que ya había adquirido a raíz de la reforma política de 1993, como examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, sin embargo, ni la deuda pública ni los montos de endeudamiento que contemplan los presupuestos, serán competencia del Legislativo local, ya que la facultad de “enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal”⁶⁵ corresponde al Presidente de la República, y de la “aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal”⁶⁶, al Congreso de la Unión. En este renglón se mantiene una notable dependencia de la administración local con respecto a la Federación.

Así mismo, la expedición del Estatuto de Gobierno, equivalente a la Constitución local de los estados, no es atribución de la Asamblea Legislativa, sino que depende del Congreso de la Unión⁶⁷, es decir, de nueva cuenta queda establecido el predominio de la autoridad federal en el campo de la definición de la normatividad general que rige al Distrito Federal.

⁶³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fracción VII del artículo 32.

⁶⁴ Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, p. 285.

⁶⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fracción II del artículo 24.

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II, apartado A del artículo 122.

También se elevó a la categoría de diputados a los miembros de la Asamblea; y una de sus nuevas facultades es la de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.⁶⁸

Es importante mencionar que la Asamblea Legislativa no interviene en el procedimiento de reformas constitucionales y tampoco en la formación de nuevos estados dentro de los límites de los existentes, como sí lo hacen las legislaturas de los estados.⁶⁹

Por otro lado, el reclamo democratizador en lo relativo al Distrito Federal contempló la demanda de restituir plenamente los derechos políticos de sus habitantes, a saber, el derecho de elegir a sus autoridades inmediatas. En este sentido, la municipalización fue uno de los puntos que mayor controversia suscitó, sin embargo la discusión no continuó y en su lugar la iniciativa de reforma aprobada incorporó una figura electiva en los órganos político-administrativos (delegaciones políticas), cuyos titulares serían electos en forma libre, secreta y directa a partir del año 2000.⁷⁰

Las expectativas que esta reforma despertó para restituir los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal y establecer con claridad y certeza la distribución de competencias entre los poderes de la federación y autoridades locales, quedaron acotadas por diversos candados y limitaciones legales que bajo el argumento de preservar la naturaleza jurídico-política y la gobernabilidad de la capital del país, frenaron propuestas que se encaminaban a una democratización en el Distrito Federal. Nuevamente quedaba acotada la autonomía política del Distrito Federal, se establecieron condiciones que no permitían el establecimiento de poderes locales dotados de capacidad jurídica y política para ejercer el gobierno de la entidad de manera plena, para seguir conservando una entidad de excepciones que no permite que los órganos de gobierno del Distrito Federal ni sus habitantes se encuentren en igualdad de condiciones políticas que en los demás estados integrantes de la federación, pues las restricciones legales en asuntos clave limitan la autonomía de los

⁶⁸ *Ibíd.*, inciso f, fracción V, Base Primera del apartado C del artículo 122.

⁶⁹ *Ibíd.*, artículo 135 y artículo 73, fracción III, párrafo tercero y sexto.

⁷⁰ *Ibíd.*, fracción II de la Base Tercera del apartado C del artículo 122.

poderes locales y dejan fuera parte esencial de las demandas de los ciudadanos de la capital del país.⁷¹

Sin embargo, la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por votación universal, libre, directa y secreta significó un importante avance para restituir los derechos políticos de sus habitantes, lo cual implica que la máxima autoridad gubernamental de los capitalinos ya no será responsable ante el Presidente de la República, sino ante quienes constituyen su base de legitimación popular.

3.4 El origen y desarrollo del sistema electoral del Distrito Federal.

Como hemos visto anteriormente, la reforma electoral federal de 1986 introdujo importantes modificaciones a las disposiciones constitucionales en materia electoral y política y arrojó una nueva ley en materia de elecciones, el Código Federal Electoral.

En esta nueva ley se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y se realizó la adición de un libro completo, el noveno, que había emergido de un intenso reclamo opositor y de un reconocimiento estatal de la cabal inexistencia de representación y vida política electoral en la capital del país.⁷²

Según el Código, la Asamblea estaría compuesta por 40 representantes electos por el principio de representación mayoritaria, y por 26 representantes de representación proporcional, mediante una sola lista y una sola circunscripción. Cada tres años sería renovada; podían contender por sus posiciones los partidos políticos nacionales y la organización de los comicios correspondientes quedaba a cargo de la Comisión Federal Electoral.⁷³

La Comisión Federal Electoral era el órgano encargado de la organización y realización de las elecciones en México, estaba integrada por el Secretario de Gobernación, un

⁷¹ Serrano Salazar, Oziel, *La Reforma...*, *op.cit.*, p. 288.

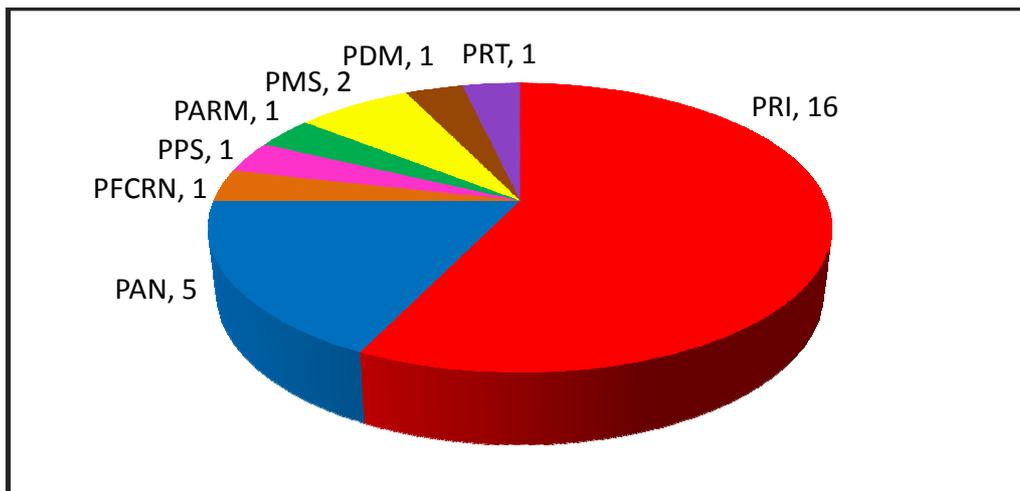
⁷² Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica...*, *op.cit.*, p. 192.

⁷³ *Ídem.*

representante del Senado y otro de los Diputados, más representantes de los partidos de acuerdo con el porcentaje de su votación. Para las elecciones de 1988 se integró de la siguiente forma:⁷⁴

- Secretario de Gobernación (Presidente de la Comisión)
- 1 Senador.
- 1 Diputado.
- Representantes de cada partido político, proporcional a la votación obtenida en la elección anterior, quedando de la siguiente forma:

Gráfica 2. Cantidad de representantes de los partidos políticos en la Comisión Federal Electoral en 1988.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, Ediciones Cal y Arena, México, 2005, p. 194.

Como podemos notar, el gobierno federal (a través de la Secretaría de Gobernación) y el propio PRI tenían el control de la Comisión Federal Electoral⁷⁵, y por lo tanto, también de la organización y desarrollo de los procesos electorales en el país.

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 194.

⁷⁵ El PRI por sí solo sumó más representantes (16) que el de todos los partidos de oposición juntos (12). Pero además, de esta forma, el PRI tenía más representantes que los correspondientes estatales y de los partidos restantes juntos. En un caso extremo, si toda la oposición junta más el secretario de Gobernación y los dos representantes del Poder Legislativo (ambos de la bancada priísta) hubieran votado juntos, aún así el PRI seguiría teniendo la mayoría suficiente para adoptar decisiones.

La Comisión Federal Electoral fue la encargada de la preparación y vigilancia de las elecciones para la integración de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988 con base en las disposiciones legales establecidas en el Código Federal Electoral, pues ésta ley rigió la elección local.

Así, esta Comisión, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se puede considerar como el primer órgano electoral encargado de la preparación y vigilancia de las elecciones locales en el Distrito Federal.

Las elecciones federales de 1988 dejaron un escenario sin precedente, un recuento desaseado y opaco en los votos desató un conflicto político mayor y una ola de desconfianza e impugnación sin precedente hacia las instituciones electorales del país.

Una vez instalada la nueva legislatura en 1988, el tema electoral retomó un lugar preeminente en la agenda del Congreso de la Unión pues la reforma de 1986 había demostrado todas sus limitaciones y casi de inmediato los partidos políticos reiniciaron los trabajos tendientes a modificar la ley electoral.⁷⁶

De esta forma, el Código Federal Electoral creado en 1986, tendría en 1988 su debut y despedida. Una nueva reforma produciría un ordenamiento legal totalmente nuevo: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).⁷⁷

Esta ley desapareció la figura de la Comisión Federal Electoral y dio origen al Instituto Federal Electoral (IFE), que fue una respuesta amplia y significativa a la preocupación de ciudadanos y actores de la política nacional.⁷⁸ La búsqueda de imparcialidad y la necesidad de contar con una sólida base de confianza en torno a los procesos

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 216.

⁷⁷ Este código fue oficialmente expedido el 15 de agosto de 1990.

⁷⁸ La interrupción de la información acerca de los resultados electorales; la extrema desigualdad con que los medios masivos de comunicación atendían a las candidaturas opositoras al PRI; la negativa de revisar y comparar actas electorales; entre otras, fueron las irregularidades e impugnaciones que los partidos políticos de oposición denunciaron en las elecciones federales de 1988.

electorales se tradujo en la creación de una institución que sería la autoridad responsable de organizar los comicios federales en el país.⁷⁹

Con relación a la Asamblea de Representantes, este Código contenía el libro octavo, que regulaba todo lo concerniente a la elección de este órgano local del Distrito Federal. Se establecía que “La elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se rige por las disposiciones de este Código”.⁸⁰

Así mismo, se estipulaba que “Los órganos del Instituto Federal Electoral que tienen a su cargo la organización del proceso de las elecciones federales en el Distrito Federal atenderán, en su caso, simultáneamente y en los términos de este Código, lo relativo al proceso para la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes”⁸¹.

Así, el IFE quedó a cargo de la organización de las elecciones para integrar la Asamblea de Representantes, y el nuevo COFIPE señalaba las reglas específicas de dicho proceso electoral. Estos lineamientos se siguieron para las elecciones de la Asamblea en las elecciones es 1991 y 1994.

Así mismo, las reformas realizadas al artículo 122 de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, dejaron establecido que la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, son las autoridades locales del Distrito Federal.

La Base Primera del propio artículo 122 constitucional, en su párrafo 1, estableció que los diputados a la Asamblea Legislativa serían elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto.

Por otra parte, el artículo octavo transitorio del decreto de reformas constitucionales señaladas, dispuso que por única vez, para las elecciones en 1997 del Jefe de

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 249.

⁸⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 1990, Libro Octavo, artículo 344.

⁸¹ *Ibíd.*, artículo 352.

Gobierno y los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicaría el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por tal razón, el Instituto Federal Electoral fue el responsable de la organización de estas elecciones en el Distrito Federal.

De esta forma, en todas las elecciones locales efectuadas en el Distrito Federal durante la década de los noventa, la autoridad electoral encargada de organizar y llevar a cabo los comicios fue el Instituto Federal Electoral, que puede considerarse como el segundo organismo encargado de las elecciones locales en el Distrito Federal.

Por otro lado, el proceso electoral de 1997 llevó a la Jefatura de Gobierno a Cuauhtémoc Cárdenas y con él, se estableció la mayoría absoluta de su partido, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Uno de los principales compromisos del primer Jefe de Gobierno fue impulsar el proceso de reforma política y electoral en la capital del país. La primera medida consistió en consensar en la Asamblea Legislativa un proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno que se constituyera en la plataforma de la nueva Ley de Participación Ciudadana y del nuevo Código Electoral que regiría las elecciones en la capital del país.⁸²

El 13 de noviembre se aprobó por unanimidad dicho proyecto y se envió al Congreso de la Unión para su estudio y eventual aprobación, lo cual se contempló a los pocos días también por unanimidad, el 27 de noviembre en la Cámara de Diputados y el 3 de diciembre en la de Senadores. La reforma del Estatuto se publicó el 4 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación y constituyó el marco para desarrollar la nueva normatividad electoral por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁸³

⁸² Becerra Chávez, Pablo, "La reforma político...", *op.cit.*, p. 114.

⁸³ *Ibid.*, p. 115.

El Estatuto reformado desarrolló a detalle algunos de los cambios introducidos por la reforma al artículo 122 constitucional de agosto de 1996:

- Suprimió la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Amplió las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El anterior Estatuto detallaba 19 facultades; el nuevo, 27, entre las que sobresale la de designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, por renuncia o por cualquier otra causa, al sustituto que concluya el encargo.
- Desarrolló el nuevo estatuto jurídico y político del Jefe de Gobierno: requisitos de elegibilidad, sustitución, licencias, remoción, etcétera. Se mantuvo la facultad del Senado para remover al Jefe de Gobierno y nombrar a su sustituto a propuesta del Presidente de la República, debido a que su diseño permaneció en el texto del artículo 122 constitucional.
- Creó las figuras del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, así como los elementos fundamentales para la organización de las elecciones, mismos que deberían ser desarrollados en el Código Electoral. De hecho, el título sexto del Estatuto, fue dedicado íntegramente al tema electoral.⁸⁴

Podemos considerar que el Sistema Electoral local en el Distrito Federal surgió oficialmente en 1998 cuando, con base en las facultades legislativas que le otorga la Constitución, la Asamblea Legislativa elaboró el Código Electoral del Distrito Federal, que reglamentaba: el ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; las prerrogativas, los derechos y las obligaciones de las Asociaciones Políticas; la función de organizar las elecciones para Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales; las faltas y sanciones electorales; los procedimientos de investigación electoral; la organización y competencia del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 116.

El sistema electoral de la capital del país está regido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y por el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF).⁸⁵ El sistema electoral del Distrito Federal reproduce características del Sistema Electoral Federal, entre ellas:

- Los poderes Legislativo y Ejecutivo locales, se renuevan mediante elecciones libres y periódicas cada 3 y 6 años, respectivamente.
- En el Distrito Federal, al igual que en el ámbito federal, la única manera en que los ciudadanos pueden arribar a los poderes locales, exclusivamente, a través de los partidos políticos.
- La organización de las elecciones locales y de los procesos de participación ciudadana es una función que realiza un organismo público, autónomo, depositario de la autoridad electoral.

Así mismo, el sistema electoral del Distrito Federal es un sistema mixto, es decir, se eligen representantes por los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

La forma de elegir al titular del Poder Ejecutivo Local es la siguiente: “El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, será electo cada seis años, mediante el sistema de mayoría relativa y voto universal, libre, directo y secreto”⁸⁶. El Jefe de Gobierno será electo en todo el Distrito Federal que será considerado como una sola circunscripción.

En tanto que para la elección de los integrantes del poder Legislativo la forma es la siguiente: “Los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal serán electos cada tres años mediante el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y por

⁸⁵ El 20 de diciembre de 2010 fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, derogando el Código Electoral del Distrito Federal.

⁸⁶ Código Electoral del Distrito Federal, artículo 9.

el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas en una sola circunscripción”.⁸⁷

Así, los 40 Diputados de mayoría relativa serán electos en distritos locales uninominales, en los que se divide el Distrito Federal; y los 26 Diputados de representación proporcional serán asignados mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial que abarca todo el territorio del Distrito Federal.

Por otro lado, “Los Jefes Delegacionales se elegirán a través del voto universal, libre, secreto y directo, cada tres años, en la misma fecha en que sean electos los Diputados a la Asamblea Legislativa.”⁸⁸, en cada una de las respectivas demarcaciones en que esté dividido el Distrito Federal.

Así mismo, el ámbito territorial en el que se organizan las elecciones es conocido como marco geográfico electoral. Éste se representa en planos a nivel del Distrito Federal, por delegación política y por distrito electoral uninominal.

De acuerdo con el Código Electoral del Distrito Federal, y como hemos visto, los ámbitos en los cuales se organizan las elecciones locales son:⁸⁹

- Circunscripción, para la elección de Jefe de Gobierno;
- Delegación, para la elección de Jefes Delegacionales;
- Distrito local uninominal, en el caso de diputados de mayoría relativa.

En otras palabras y para fines electorales, el Distrito Federal se encuentra dividido en:

- 1 Circunscripción.⁹⁰

⁸⁷ *Ibíd.*, artículo 8.

⁸⁸ *Ibíd.*, artículo 10.

⁸⁹ *Ibíd.*, artículo 14.

⁹⁰ Para efectos de la elección de Jefe de Gobierno, el Distrito Federal se considera como una sola circunscripción. Para la asignación de diputados de representación proporcional a través del sistema de

- 16 Delegaciones.
- 40 Distritos locales uninominales.

En el proceso de asignación de diputados por el principio de representación proporcional existen lineamientos que se deben seguir, los partidos políticos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Registrar en orden de prelación, una lista con la mitad del número total de Diputados a elegir por el principio de representación proporcional en la circunscripción, en fórmulas de candidatos propietarios y suplentes...;
- Obtener cuando menos el 2% de la votación total emitida en la circunscripción; y
- Registrar candidatos a Diputados de mayoría relativa en todos los distritos uninominales en que se divide el Distrito Federal.⁹¹

Siguiendo con los lineamientos, el Código especifica que “Ningún Partido Político podrá contar con mayor número de integrantes de la Asamblea Legislativa del total que determina el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”.⁹²

La Asamblea se conforma por 66 escaños y el número máximo de lugares que corresponderían al partido ganador es de 40.

Por otro lado, tal y como lo establece el Código Electoral del Distrito Federal, en las elecciones locales en el Distrito Federal, pueden participar los partidos políticos que cuenten con registro nacional y local, es decir, que cuenten con registro ante el Instituto Federal Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal.⁹³

En el Estatuto de Gobierno del Distrito, en su artículo 123, capítulo III establece que la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través de

listas, el Distrito Federal, únicamente cuenta con una circunscripción plurinominal que abarca la totalidad de su territorio.

⁹¹ *Ibíd.*, artículo 12.

⁹² *Ibíd.*, artículo 14, fracción I.

⁹³ *Ibíd.*, artículo 15.

un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Distrito Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. En dicha organización participan los partidos políticos y los ciudadanos.

El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) es definido como un 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. Para su organización, funcionamiento y control, se regirá por las disposiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal.⁹⁴ Tiene carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus fines y acciones estarán orientadas a:

- “Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Fortalecer el régimen de partidos políticos y de agrupaciones políticas locales;
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y a los Jefes Delegacionales;
- Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio;
- Llevar a cabo la promoción del voto; y
- Difundir la cultura cívica democrática.”⁹⁵

El IEDF se organizó sobre la base del modelo desarrollado por el Instituto Federal Electoral: dos grandes áreas de dirección, una política y otra ejecutiva. Al frente de la primera se estableció un Consejo General cuyos integrantes con derecho a voz y voto,

⁹⁴ Actualmente Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

⁹⁵ Código Electoral del Distrito Federal, artículo 86, fracciones I-VII.

un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, serían designados por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada. Al frente de la segunda se encuentra un Secretario Ejecutivo y cinco Directores Ejecutivos. Estos seis funcionarios son designados, o en su caso, removidos, por el Consejo General.⁹⁶

Al igual que en el Instituto Federal Electoral, se establecen comisiones permanentes, integradas exclusivamente por Consejeros Electorales, para supervisar el trabajo de los órganos ejecutivos y técnicos. Además de las comisiones permanentes, pueden establecerse comisiones provisionales que el Consejo General considere pertinentes.

Por debajo de la estructura superior se encuentran los órganos desconcentrados, uno por cada uno de los 40 distritos en que se divide al Distrito Federal, integrados por un Consejo Distrital y Direcciones Distritales. La diferencia con el Instituto Federal Electoral es que en el IEDF se llaman Direcciones a lo que en el nivel federal se llama Juntas. Solamente éstas son permanentes porque están integradas por miembros del Servicio Profesional Electoral, en tanto que los Consejos funcionan exclusivamente durante los procesos electorales.⁹⁷

Tal y como se ha explicado, el IEDF se encarga de organizar las elecciones de Jefe de Gobierno cada seis años, y las elecciones de Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa cada tres años en el Distrito Federal. Para la cual cuenta con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que lo convierte en una institución imprescindible en la democratización en la capital del país.

La creación del IEDF marca una época nueva en la vida política de la capital del país. Su creación está directamente relacionada con el proceso de reforma política que tuvo lugar en 1998. Fundado por mandato del Código Electoral del Distrito Federal (promulgado el 30 de diciembre de 1998), el IEDF inició formalmente sus labores el 29 de enero de 1999, con la sesión de instalación de su Consejo General. En él tomaron

⁹⁶ Becerra Chávez, Pablo, "La reforma político...", *op.cit.*, p. 118.

⁹⁷ *Ídem.*

parte los consejeros que habían sido designados por la ALDF el 14 de ese mismo mes, así como representantes de los cinco partidos políticos que contaban con registro legal.⁹⁸

Desde su fundación, el IEDF, ha aspirado a que la ciudadanía reconozca en él un órgano de Estado, con capacidad para organizar eficaz y eficientemente los procesos electorales y de participación ciudadana en el Distrito Federal. El IEDF ha buscado desde entonces constituirse como un componente fundamental de la institucionalidad democrática capitalina, mediante acciones orientadas a celebrar elecciones que ofrezcan certeza, legitimidad, legalidad y competitividad.⁹⁹

El Instituto Electoral capitalino fue la última institución electoral de carácter local en ser creada en el país. Ante la carencia de una historia electoral propiamente local y con una fuerte presencia de la autoridad electoral federal, el posicionamiento del Instituto ante la ciudadanía capitalina es uno de los puntos importantes en su consolidación.¹⁰⁰ De esta forma, es como se estableció el tercer y actual organismo encargado de organizar y llevar a cabo las elecciones locales en el Distrito Federal.

En términos generales, se ha hecho mención de algunas implicaciones del sistema electoral del Distrito Federal que nos ayudan a contextualizar el ámbito que rige las elecciones para la designación de las autoridades de gobierno en la capital del país.

Es posible mencionar que mientras la democratización en el Distrito Federal avanza, se sustenta en un sistema electoral cada vez más complejo y en donde la instrumentación eficiente de la normatividad electoral es uno de los principales objetivos por alcanzar.

⁹⁸ Larrosa Haro, Manuel, "Elecciones, ciudadanía e institución electoral", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia, Vol. 6, México, 2006, p. 240.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 241.

¹⁰⁰ *Ídem.*

Aunque queda mucho camino por recorrer para lograr una democracia sólida en el ámbito local del Distrito Federal, y cuestiones por resolver en las atribuciones y facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal que son electos vía sufragio de la ciudadanía, las modificaciones legales que se han realizado son sin duda uno de los avances conseguidos para arribar al objetivo de restablecer por completo los derechos políticos de sus habitantes y consolida la vía electoral en la capital del país, para constituir a su gobierno local.

Capítulo 4. La participación ciudadana en las elecciones del Distrito Federal.

Las elecciones locales en el Distrito Federal son relativamente recientes, pues como hemos visto, desde que se suprimieron los ayuntamientos en 1928 no se celebraban elecciones de carácter local.

Las autoridades del Distrito Federal eran designadas por el Presidente de la República y el poder político y administrativo de la entidad, se concentraba en el Poder Ejecutivo Federal, y era ejercido a través del Departamento del Distrito Federal.

Fue hasta 1988, casi 60 años después de la supresión del régimen municipal, que la ciudadanía de la capital del país volvió a elegir por medio del voto a autoridades locales, en este caso, a los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Así mismo, para integrar esta Asamblea se celebraron elecciones en 1991 y 1994.

Posteriormente, en 1997, se llevaron a cabo elecciones para elegir, por primera vez, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En el año 2000, se llevaron a cabo elecciones en las cuales se eligió Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y, por primera ocasión, Jefes Delegacionales para cada una de las 16 demarcaciones político-administrativas en que está dividido el Distrito Federal. En el año 2003, se efectuaron elecciones para la integración de la Asamblea Legislativa y para la designación de Jefes Delegacionales. En el 2006 se realizaron elecciones para Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales.

Estas elecciones a nivel local, son sin duda un proceso de restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes; sin

embargo, estos derechos no están plenamente restituidos, pues como hemos visto, existen diferentes limitantes y restricciones tanto en las facultades de los órganos de gobierno de la capital del país, como en la vida política y electoral del Distrito Federal.

4.1 Los antecedentes: la primera década de elecciones en el Distrito Federal 1988-1997.

Las elecciones de 1988 fueron precedidas por dos acontecimientos en el ámbito institucional que tuvieron gran importancia en el plano local y contribuyeron a la dinámica participativa que éstas convocaron: la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) y la Reforma Electoral de 1986-1987.¹

La creación de la ARDF obligó a los partidos políticos, a prestar particular atención al proceso electoral y a movilizarse para conquistar algún puesto de representación dentro del nuevo órgano local. Los partidos políticos que participaron en esta elección fueron:



Partido Acción Nacional (PAN).



Partido Revolucionario Institucional (PRI).



Partido Popular Socialista (PPS).



Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).



Partido Demócrata Mexicano (PDM).



Partido Mexicano Socialista (PMS).



Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).



Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

¹ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, op.cit., p. 227.

Como resultado del proceso de Reforma Electoral convocado por el presidente Miguel de la Madrid, se promulgó el Código Federal Electoral, en sustitución de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, conocida también como LOPPE), en el mes de febrero de 1987. Mediante la reforma, se introdujeron cambios que establecieron nuevas premisas y en algunos casos nuevos puntos reglamentarios relativos a los procesos electorales.²

Aunque las modificaciones introducidas a la legislación en materia electoral significaron un avance en algunos rubros, suscitaron numerosas protestas en cierto tipo de asuntos, por ejemplo, los plazos fijados para el empadronamiento y la revisión del padrón electoral, a la desigualdad manifiesta en la asignación a los partidos, a los tiempos de difusión a través de los medios masivos de comunicación y a los criterios de representación de los partidos dentro de la Comisión Federal Electoral.³

Debido a su forma de integración, la Comisión Federal Electoral, en la que el PRI aseguró los mecanismos necesarios para mantener su mayoría, era el punto de mayor confrontación del sistema electoral, y fue uno de los puntos que provocaron mayor número de críticas e inconformidades por parte de la oposición, dado que mediante ese recurso, el PRI se protegió ante el embate manifiesto de la oposición y pudo asegurar el control en la organización de las elecciones y en sus resultados.⁴

A estos antecedentes se sumaron los debates en torno a la democratización del gobierno capitalino, que derivaron a su vez, en la polémica, acerca de la creación del estado 32, en donde las posiciones partidarias manifestaron en general una clara

² Entre los cambios importantes se encuentra una mayor confiabilidad del padrón electoral, las funciones de los órganos electorales y la reglamentación de la asignación de recursos a los partidos con registro.

³ La Comisión Federal Electoral era el órgano encargado de la organización y realización de las elecciones en México hasta antes de la creación del Instituto Federal Electoral en 1990. Para las elecciones de 1988, esta comisión estaba integrada por: el Secretario de Gobernación, un representante del Senado y otro de la Cámara de Diputados, y representantes de los partidos políticos de acuerdo al porcentaje de su votación (el PRI contaba con 16 representantes y la oposición con 12).

⁴ Valdés, Leonardo, "El fin de un código efímero. Las elecciones de julio de 1988 y el Código Federal Electoral", en Varios Autores, *Las Elecciones Federales de 1988 en México*, FCPyS-UNAM, 1988, pp. 66-68.

oposición con la planteada al respecto por el PRI⁵. Todo esto en conjunto, dio lugar a una situación política y social diferente, pues con la creación del Frente Democrático Nacional (FDN)⁶ integrando las fuerzas políticas del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, el Partido Popular Socialista y el Partido Mexicano Socialista, se propició en la capital una respuesta popular sumamente favorable, tanto a la nueva coalición opositora como al propio proceso electoral.⁷

Por primera vez en muchos años, la ciudadanía se mostró interesada en los acontecimientos que construían el proceso electoral y participó en las movilizaciones de proselitismo auspiciadas por el mismo. En este sentido, fueron particularmente llamativas las manifestaciones que precedieron a la jornada electoral y que acompañaron a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas (candidato presidencial del FDN), en las cuales el zócalo capitalino se llenó en varias ocasiones por la presencia de simpatizantes.⁸

La intervención del FDN en la contienda fue también el punto de partida para que se rompiera la polaridad electoral institucionalizada entre el PRI y el PAN en el Distrito Federal y se inauguraba en cambio, un panorama con una oferta tripartidista, definida y diferenciada como para dar cabida a las posiciones de un amplio grupo de capitalinos no identificados ni con el partido en el poder, ni con Acción Nacional, e imprimir, de esta manera, un nuevo sentido al proceso electoral.⁹

La situación anterior originó que en la Ciudad de México se presenciaran escenarios desconocidos para la mayor parte de los habitantes en el marco de un proceso

⁵ La dirigencia del PRI sostuvo la necesidad de preservar al Distrito Federal como asiento de los poderes federales, con un Regente del Distrito Federal y delegados nombrados por el Presidente de la República. Por tanto, se oponía a su transformación en un estado con gobernador y ayuntamientos elegidos popularmente, que era el planteamiento de la mayoría de los partidos políticos restantes.

⁶ El Frente Democrático Nacional fue una coalición de partidos políticos creada en el año 1988 con el fin de participar en las elecciones de ese año. Era resultado de una aglutinación de fuerzas políticas de centro-izquierda y de izquierda con una corriente disidente del Partido Revolucionario Institucional.

⁷ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 229.

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

electoral. Las movilizaciones masivas de proselitismo, los nutridos actos de campaña, los debates cotidianos en torno a los candidatos y a las propuestas partidarias, el ánimo de negociación entre las distintas fuerzas y, quizás sobre todo, el clima general de efervescencia política que acompañó a todo el proceso, fueron acontecimientos que reportaron el inicio de una etapa diferente en la historia política de la capital del país.

Un aspecto relevante en los comicios de 1988 es el hecho de que las condiciones generadas durante este proceso propiciaron, entre otras cuestiones novedosas, el interés de los movimientos sociales por participar en las elecciones apoyando a un candidato particular o por acceder directamente en un puesto de representación en la Asamblea de Representantes. De tal manera que se consumó también en la capital, una alianza poco usual en nuestro país entre algunos movimientos sociales independientes y los partidos políticos.

Éste fue el caso, por ejemplo, del compromiso que pactaron la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) perteneciente al Movimiento Urbano Popular (MUP) y el Partido Mexicano Socialista en función de la candidatura unitaria para el distrito 40 ante la ARDF¹⁰; igualmente fue la estrategia que siguieron algunas otras organizaciones del MUP al establecer la alianza con el FDN y pactar el apoyo para la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas.

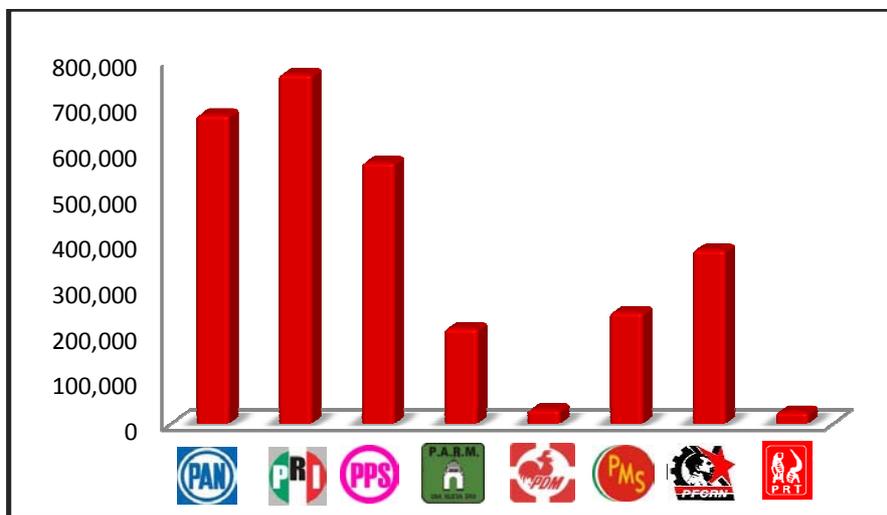
En este contexto, cabe mencionar que pese al interés y el entusiasmo logrados, la coalición consumada en el FDN no abarcó en la capital al conjunto de candidaturas correspondientes a los distintos puestos locales de representación. En este caso, la coalición operó únicamente para la candidatura presidencial y dejó los puestos de representación restantes (diputados, senadores y asambleístas) en manos de los partidos individuales. De tal manera que precisamente en lo correspondiente a la representación local, el FDN no presentó candidatos comunes. Esta situación daría

¹⁰ Vélez, María Elena, "La UPREZ y las elecciones de 1988", en Tamayo, Jaime y Valdés, Leonardo, *Movimientos políticos y procesos electorales en México*, Universidad de Guadalajara, 1991, pp. 119-134.

lugar más tarde a resultados electorales significativos pero contradictorios con la realidad local.

El total de votos obtenido por los partidos políticos participantes en la elección de 1988 para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se muestra en la siguiente gráfica:

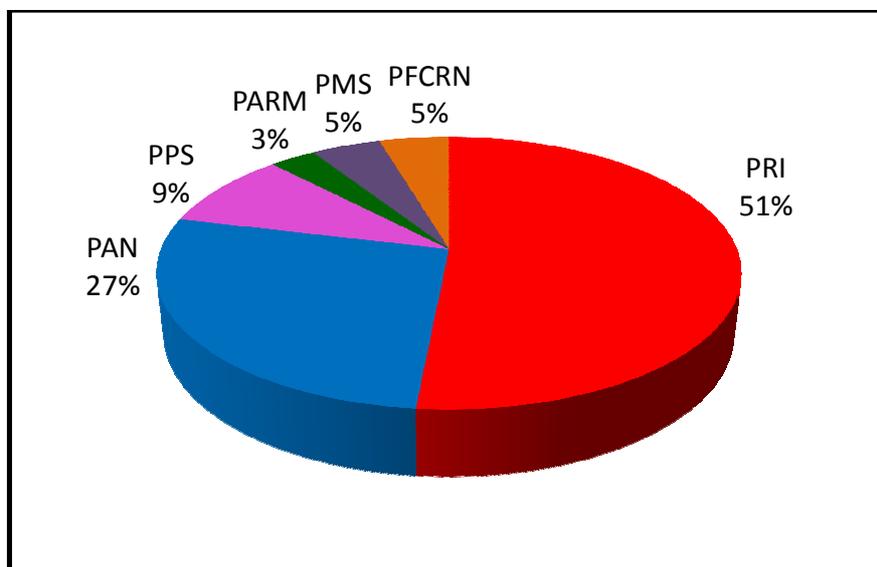
Gráfica 1. Votación obtenida por partido político en las elecciones para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de: Gómez-Tagle, Silvia, *La Geografía del Poder y las Elecciones en México*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 54.

En estas elecciones, el PRI ganó la mayoría en 24 distritos, con el 26.3% de la votación; el PAN en 13 con el 23.2%; y la coalición cardenista ocupó el tercer lugar. De esta forma, la I Legislatura de la Asamblea de Representantes quedó integrada de la siguiente manera:

Gráfica 2. Porcentaje de integración por partido político en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el año 1988.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Emmerich, Gustavo Ernesto, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, UAM-I, México, 2005, p. 325.

De acuerdo a estas cifras, y tomando en consideración la tendencia previa de los partidos en la entidad en las elecciones locales de 1988, la caída en la votación del PRI en las elecciones federales, se debió fundamentalmente al auge de la coalición del Frente Democrático Nacional, pero en términos locales no fueron los partidos agrupados en su seno los que resultaron mayormente beneficiados; fue el PAN el partido que salió en realidad favorecido, dado que logró lo que nunca antes había obtenido frente al PRI, que fue la conquista de 13 distritos y el mismo número de representantes ante la Asamblea por el principio de mayoría relativa, más los 5 representantes por el principio de representación proporcional. Con el triunfo de estos puestos, el PAN obtenía poco menos del 30% del total de la Asamblea de Representantes, lo que se tradujo en una conquista significativa y le permitió acceder a un puesto de interlocución nunca antes alcanzado por él.¹¹

¹¹ El Partido Acción Nacional no había podido conseguir ningún triunfo electoral en el Distrito Federal en las elecciones de Presidente, Diputados o Senadores.

En el caso de las elecciones de 1991, éstas se desarrollaron en un contexto político-económico cualitativamente diferente al de 1988. Por una parte, en 1991 se registró en el país una cierta recuperación en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y una relativa estabilidad monetaria; se logró controlar la inflación y se impulsó la construcción, en todo el país, de numerosas obras de infraestructura, canalizadas a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)¹². Sin embargo, por otra parte, a pesar del crecimiento económico manifiesto, el desempleo se mantuvo en niveles muy elevados y la política salarial estuvo sujeta a una serie de topes que se tradujeron, en términos efectivos, en una baja del salario real.¹³

A pesar de los efectos contradictorios en ese rubro, los logros que pudieron constatarse en materia económica entre 1988 y 1991, contribuyeron, en gran medida, a resarcir la imagen deteriorada de la figura presidencial y a restituir una buena dosis de la legitimidad y de la capacidad de liderazgo del PRI, que habían sido fuertemente cuestionadas ante los acontecimientos del proceso electoral anterior.

En el plano político, como consecuencia igualmente de los acontecimientos de 1988, como hemos mencionado, se llevó a cabo una nueva reforma electoral, la cual produjo la aprobación de lo que sería una nueva ley en materia electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990. Y fue bajo los lineamientos de esta ley que se llevaron a cabo las elecciones de 1991.

A pesar de que en las elecciones locales de 1988 el PRI obtuvo resultados favorables, al interior de este partido se percibió la necesidad de impulsar una política de recuperación en la entidad.

¹² El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se creó durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988 con el objetivo de abatir los rezagos sociales y atender a la población en condiciones de pobreza, a través de la satisfacción de las necesidades básicas (nutrición, salud, educación, vivienda, acceso a servicios públicos y trabajo productivo) con base en una red de comités y células en todo el país, con mayor atención en las zonas más pobres del país (Ontiveros Ruíz, Guillermo, *La política social en México 1988-1994*, FCE, México, 1995, pp. 49-53.).

¹³ Rodríguez Araujo, Octavio, "Elecciones en México (1988-1991)" en *Estudios Políticos*, UNAM, FCPyS, Tercera época, Núm. 8, octubre-diciembre, México, 1991, p.117.

Con este propósito, el PRI decidió fortalecer en la capital del país su estructura territorial¹⁴, por ello llevó a cabo una reestructuración importante en el trabajo de los militantes de su partido entre los diversos grupos sociales, e impulsó una política de acercamiento y estímulo a los sectores que en las elecciones de 1988 habían favorecido a la oposición, como fue el caso de los vendedores ambulantes. Con este fin implantó una serie de medidas de carácter social y urbano, como la regularización masiva de terrenos y la extensión de la cobertura de las tiendas Conasupo y del programa local de Solidaridad.¹⁵

Con este conjunto de medidas, el PRI logró, en efecto, su objetivo, y para 1991 llegó a los comicios con una imagen política renovada y un mayor consenso entre la población capitalina. El PAN, en cambio, se había visto seriamente afectado por las divisiones internas en el nivel nacional,¹⁶ que experimentó durante las negociaciones de la Reforma Electoral a partir de las alianzas establecidas entre algunos grupos de este partido y el gobierno priísta, y arribó debilitado a la contienda electoral.

En el caso de las fuerzas políticas agrupadas en torno al FDN habían padecido un severo desplome después de 1988, y su fuerza no pudo ser capitalizada por el nuevo Partido de la Revolución Democrática (PRD),¹⁷ debido en gran parte a las disputas

¹⁴ Al respecto, el PRI realizó un trabajo de reorganización tomando como referencia la estructura electoral, por distrito y por sección, y bajo éste criterio creó organismos de base del partido, en todas las secciones que le permitieron llevar a cabo un censo (entre 1990 y 1991), para poder calcular la cantidad de votos con los que contaría en las elecciones venideras (Gómez Tagle, Silvia y Valdés, María Eugenia, "Distrito Federal", en Gómez Tagle, Silvia, *Las elecciones de 1991 y la recuperación oficial*, García y Valadés/La Jornada, México, 1993, p. 125.).

¹⁵ Becerra Chávez, Pablo, "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991" en *Polis. Anuario de Sociología*, núm. 92, Departamento de Sociología, UAM-I, México, 1993, p. 27.

¹⁶ Las divisiones internas en el PAN se debieron principalmente en torno al tema del apoyo al gobierno del priísta Carlos Salinas, tanto en su apoyo postelectoral para facilitar su arribo al poder, como en el apoyo en la Cámara de Diputados para realizar las reformas que planteaba el presidente Salinas.

¹⁷ El Partido de la Revolución Democrática nace en la Ciudad de México, el 5 de mayo de 1989, fundado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez además de miembros históricos de la Izquierda Mexicana como Heberto Castillo, Gilberto Rincón Gallardo, entre otros. Nació como una coalición de diversos partidos políticos y organizaciones de izquierda. Sus orígenes son: el Partido Mexicano Socialista (PMS), el cual cedió su registro legal, el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Popular Revolucionario (PPR), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP), la Unión de la Izquierda Comunista (UIC); más adelante se unen a la fusión una parte de la militancia del Partido Socialista de los Trabajadores (PST); así como la llamada "familia revolucionaria" representada por la izquierda dentro del PRI y organizaciones civiles que se opusieron al partido gobernante y pugnaron por elecciones más democráticas.

internas entre las corrientes políticas tan divergentes que lo integraron; por lo cual, no logró representar en 1991 para la ciudadanía capitalina la misma alternativa que había significado tres años antes.

De esta manera, los partidos políticos que participaron en los comicios locales de 1991 llegaron en condiciones cualitativamente diferentes a las de 1988: el PRI fortalecido; el PAN, dividido; y el FDN-PRD, debilitado, y los restantes partidos concurren de manera dispersa y con poca fuerza. Los partidos participantes en esta elección fueron:



Partido Acción Nacional (PAN).



Partido Revolucionario Institucional (PRI).



Partido de la Revolución Democrática (PRD).



Partido Popular Socialista (PPS).



Partido Frente Cardenista de Renovación Nacional (PFCRN).



Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).



Partido Demócrata Mexicano (PDM).



Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).



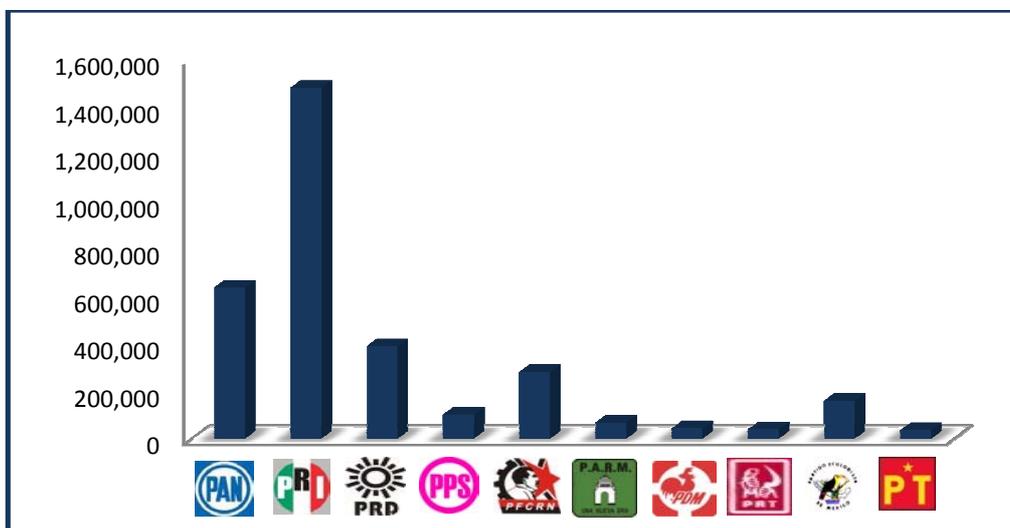
Partido Ecologista de México (PEM).



Partido del Trabajo (PT).

La votación total recibida por cada uno de los partidos políticos participantes en la elección de 1991 para la integración de la Asamblea de Representantes, puede verse representada en la siguiente gráfica:

Gráfica 3. Votación obtenida por partido político en las elecciones para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1991.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991: compendio*, IFE, México, 1992, pp. 5-42.

En este marco, los resultados de las elecciones fueron, por una parte, sorprendidos, y por otra, en primera instancia al menos, desconcertantes, tanto para la población y las fuerzas políticas como para el propio PRI, puesto que la tendencia que se esperaba fue totalmente diferente a la conseguida en la votación.

El PRI obtuvo la mayoría de votos en los comicios al conquistar en el conteo oficial 1,479,966 votos que correspondieron al 45.6% de la votación, y los 40 puestos de representación en la ARDF. Es decir, consiguió la mayoría en la votación y el triunfo en prácticamente todos los puestos de la Asamblea. Con estos resultados, ascendió notablemente con respecto al anterior proceso, al pasar de 26.3 a 45.6% de los votos.

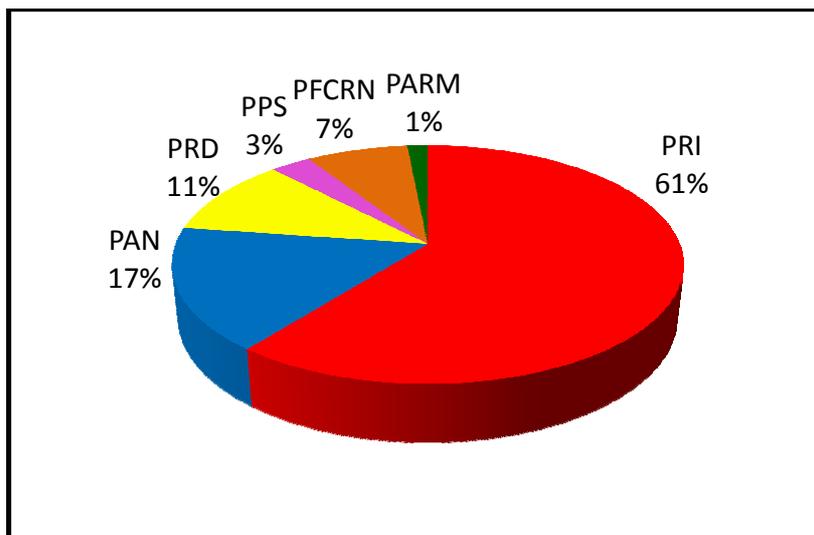
El PAN, en tanto, afianzó su posición como segunda fuerza electoral en el Distrito Federal al mantener el segundo lugar en la votación total, pero mostró una baja en su posición electoral, al descender del 23.2% en 1988 a 19.6% en este proceso. No logró la mayoría en ningún distrito electoral.

El PRD, que debutó como partido en estos comicios, descendió notablemente en la votación con respecto a las cifras obtenidas por el FDN en 1988, y obtuvo únicamente 390,364 votos, que representaron 12% del total; no logró obtener la mayoría en ningún distrito electoral. Sin embargo, logró consolidarse como la tercera fuerza electoral en la capital.

Por otra parte, el PFCRN se ubicó como la cuarta fuerza electoral con 281,477 votos, que representaron el 8.6%. El PEM, a pesar, de su iniciación en los procesos electorales, logró el quinto puesto, alcanzando una votación superior al PARM y al PPS; obtuvo 160, 618 votos, que representaron 4.9% del total. El PPS quedó ubicado en el sexto lugar con el 3.1% de los votos y el PARM ocupó el séptimo puesto con 2.1%. Los partidos restantes, PDM, PRT y PT quedaron relegados a la octava, novena y décima posición, con el 1.3, 1.2 y 1.1%, respectivamente.

Con estos resultados, la II Legislatura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal quedó integrada de la siguiente manera:

Gráfica 4. Porcentaje de integración por partido político en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el año 1991.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991: compendio*, IFE, México, 1992, p. 47.

El triunfo del PRI que se muestra en evidente contraste con los resultados obtenidos en 1988, fue un suceso que generó sorpresa y despertó sospecha. El hecho de que el PRI obtuviera una recuperación de esta magnitud y lograra una votación mayoritaria fue atribuido, por una parte, al ejercicio de una serie de prácticas fraudulentas realizadas por este partido, que fueron asentadas, en alguna medida, por el registro de las irregularidades que se cometieron, de acuerdo a ciertos testimonios, en los distintos momentos del proceso electoral. Por otra parte, los priístas y algunos analistas atribuyeron en su momento estos resultados a la política de recuperación efectiva que el PRI instrumentó durante la regencia de Manuel Camacho Solís en los años previos a esta elección.¹⁸

Los resultados de estas elecciones permiten observar algunos fenómenos que es preciso mencionar: 1) recomposición de las fuerzas políticas en la entidad con respecto a 1988; 2) mayor afluencia a las urnas, con una asistencia de 66% de la lista nominal; 3) consolidación del panorama tripartidista en la capital, que se afianzó con la presencia del nuevo partido PRD; y 4) dispersión del voto opositor, que se fragmentó aún más con la aparición del PT y el PEM.

Por otra parte, las elecciones de 1994 constituyeron, por muchas razones, un acontecimiento político peculiar en el marco de la trayectoria electoral de nuestro país. Uno de los rasgos más relevantes de su peculiaridad lo constituyeron, sin duda, las características de la coyuntura política en las que este proceso tuvo lugar, ceñida por los efectos del estallido del conflicto armado en Chiapas,¹⁹ que pusieron en evidencia el frágil equilibrio sostenido por la política del PRI, y por la explosión de fuertes tensiones

¹⁸ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, op.cit., p. 236.

¹⁹ El 1° de enero de 1994, alrededor de las 2:30 de la madrugada, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional irrumpe violenta y simultáneamente en las presidencias municipales de San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Altamirano, Chanal y Las Margaritas ubicadas en el estado de Chiapas, con la Declaración de la Selva Lacandona, en la cual declaraba la guerra al gobierno mexicano y exigía, entre otros puntos, la deposición del presidente Carlos Salinas de Gortari (en varios autores, *De Chiapas a Colosio, el año que vivimos en peligro*, Rayuela Editores, México, 1994, pp. 19-20.).

en el interior del grupo en el poder, que tuvieron su expresión más significativa en el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio.²⁰

En particular, la urgencia de dar una salida negociada al conflicto chiapaneco, que entre sus reivindicaciones incluía también demandas referidas a la reforma del sistema político nacional, propició en buena medida la convocatoria nacional gubernamental al diálogo para una nueva reforma electoral.

Con las reformas a la Constitución y al COFIPE efectuadas en 1994, se pretendió que la organización de las elecciones contara con nuevos reglamentos y nuevos candados para lograr una mayor confiabilidad por parte de la ciudadanía. La imparcialidad y la transparencia se convirtieron en las metas en cuanto a la realización de este proceso electoral, para legitimar los comicios en un contexto de particular inestabilidad política.

En este marco tuvo lugar el proceso electoral de 1994, tanto en el nivel federal como en el nivel local, en el cual participaron nueve partidos políticos:



Partido Acción Nacional (PAN).



Partido Revolucionario Institucional (PRI).



Partido de la Revolución Democrática (PRD).



Partido Popular Socialista (PPS).



Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).



Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

²⁰ El 23 de marzo de 1994, al término de un mitin, en el marco de sus actos de campaña, en la colonia Lomas Taurinas de la ciudad de Tijuana, Baja California (a pocos kilómetros de la línea fronteriza con Estados Unidos), el candidato presidencial por el PRI, Luis Donaldo Colosio, fue víctima de un atentado en el cual recibió impactos por arma de fuego, que le causaron la muerte pocos minutos después (*Ibíd.*, p. 125.).



Partido Demócrata Mexicano (PDM).



Partido del Trabajo (PT).



Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Debido a las condiciones políticas, tanto en el plano federal como en el local, la competitividad mayor se presentó entre el PRI, PAN y PRD, los demás partidos políticos obtuvieron votaciones marginales.

El PRI enfrentó, en esta ocasión, una crisis de legitimidad proveniente del asesinato no esclarecido de su candidato presidencial, y esta crisis se expresó también en una inestabilidad de la presencia institucional. No obstante, el PRI contó también con la estructura territorial constituida en función de las elecciones de 1991, y a través de ésta desarrolló una intensa campaña en los planos vecinal y distrital, y a través de la cual estableció el enlace entre la ciudadanía y el partido con mira a la conquista del voto.²¹

El PAN, por su parte, fue probablemente el partido que más fuerte llegó a los comicios. De entre las tres principales fuerzas políticas del país, ésta fue la que menos desgaste interno sufrió en el periodo entre elecciones; además, su imagen estaba menos deteriorada frente a la ciudadanía. Sin embargo, su padrón de militantes en la capital del país era relativamente bajo.²² Estas circunstancias, hicieron que al inicio de la campaña se le considerara no como la segunda sino como la tercera fuerza política de influencia en la capital. Prevenido por los resultados que en este sentido vertieron los sondeos de opinión, el PAN realizó una intensa campaña domiciliaria local que, ligada al realce que adquirió la figura de Diego Fernández de Cevallos después del primer debate presidencial, contribuyó a reorientar la opinión pública capitalina y colocó a este

²¹ *Ibíd.*, p. 239.

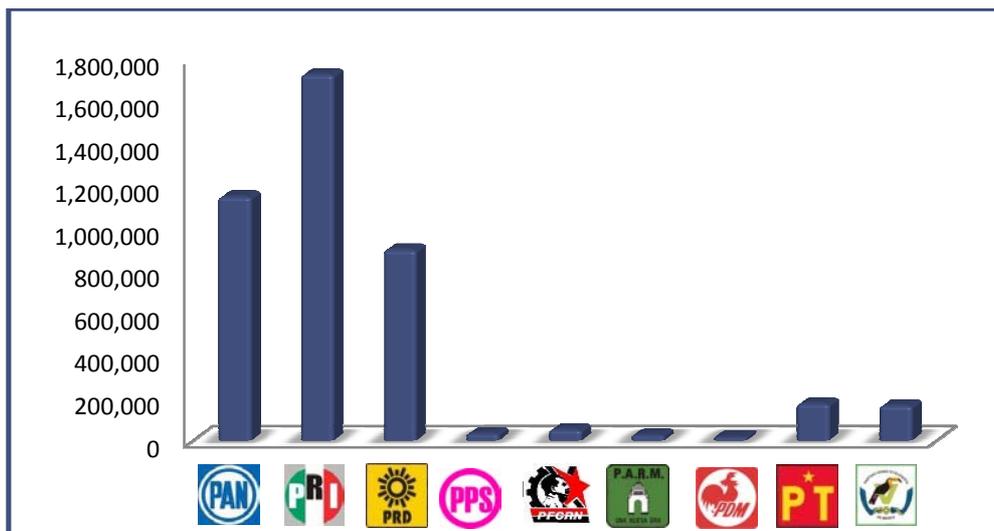
²² Ballinas y Urrutia, "Por primera vez, AN tiene opción de ganar en el DF", en *La Jornada*, agosto 6, 1994, pp. 60, 43 y 44.

partido de manera definitiva en el segundo lugar en todos los sondeos realizados en las semanas que precedieron a la votación.²³

El PRD, en tanto, se presentó a la nueva contienda electoral también debilitado, con conflictos en su dirigencia política y fuertes divisiones internas; apostando nuevamente al carisma simbólico y a la capacidad de convocatoria de su candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas.

La cantidad total de votos para cada partido político que participó en la elección de 1994 para la integración de la Asamblea se representa en la siguiente gráfica:

Gráfica 5. Votación obtenida por partido político en la elección para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1994.



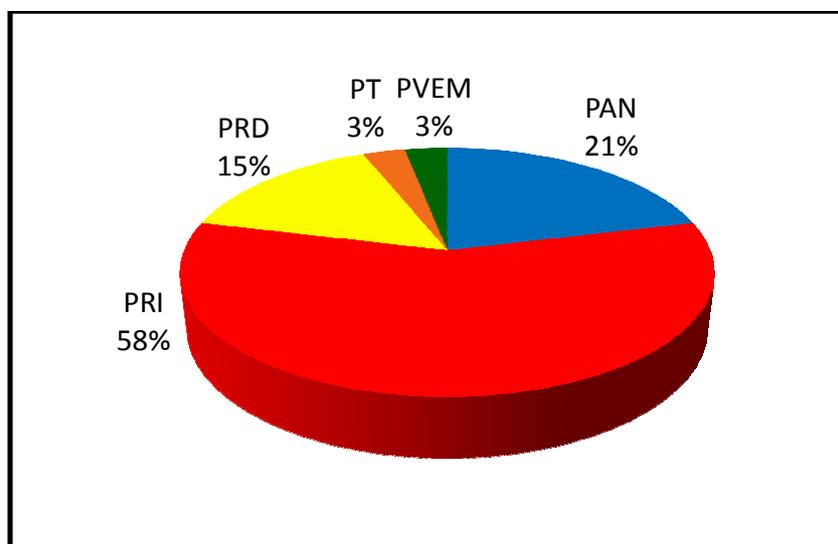
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales de 1994*, IFE, México, 1995, pp. 52-61.

Los resultados locales, al igual que en el plano federal, fueron claramente favorables al PRI, al alcanzar el primer lugar con una aplastante victoria. Este partido obtuvo el 40.54% de la votación para representantes en la ARDF. El PAN quedó en segundo lugar con el 27.01% de la votación; mientras que el PRD alcanzó el 21.15% y obtuvo la tercera posición. El cuarto lugar fue para el PT que logró el 4.11% del total de votos.

²³ Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal...*, op.cit., p. 240.

El triunfo del PRI significó la concentración de la gran mayoría de los puestos de representación, pues obtuvo 38 de los 40 puestos en la Asamblea de Representantes, mientras que la oposición quedó prácticamente sola con los puestos de representación proporcional. La III Asamblea de Representantes del Distrito Federal quedó integrada de la siguiente forma:

Gráfica 7. Porcentaje de integración por partido político en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en el año 1994.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales de 1994*, IFE, México, 1995, p. 51.

No obstante la disparidad obtenida entre las tres principales fuerzas políticas, en términos absolutos el PRI fue quien aumentó su votación en menor medida con relación a 1991, al crecer en este sentido el número de sus votos en 247,406; mientras que el PAN y el PRD, de manera paradójica, observaron un aumento mayor, con 513,700 y 510,899 nuevos votos, respectivamente.²⁴

En igual sentido pudo observarse que pese a la mayoría detenida por el PRI, continuó vigente la tendencia en la entidad de una menor votación relativa para este partido y

²⁴ Peschard, Jaqueline, "El voto en el Distrito Federal: competencia en un esquema tripartidista", en Pascual, Pablo, *Las elecciones de 1994*, Cal y Arena, México, 1995, p. 343.

una mayor votación relativa para la oposición; lo que significa que a pesar de la minoría obtenida por la oposición, la capital del país mantuvo su cualidad de entidad opositora al PRI. El nivel de votación para el PRI en el Distrito Federal fue el más bajo de todo el país en las votaciones para diputados y senadores, y el segundo más bajo en la votación presidencial.²⁵

Acerca de las causas que originaron los resultados de las elecciones de 1994 de manera particular en el Distrito Federal, se pueden mencionar entre otras: el antecedente electoral de 1991, en el que los resultados fueron similares, el desarrollo de la base territorial del PRI, la intensa campaña de promoción del voto priísta, así como el temor, manifiesto entre la población, al cambio y la inestabilidad que éste pudiera suponer a partir de los acontecimientos violentos generados en torno al conflicto chiapaneco, a la ola de secuestros a empresarios y hombres poderosos, y al asesinato de Luis Donaldo Colosio.²⁶

Por otro lado, en 1997, la importancia de las elecciones es innegable por varias razones, en primer lugar las facultades de la Asamblea de Representantes se ampliaron sustancialmente y por ende la denominación de dicha Asamblea tuvo que modificarse, y en adelante sería llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y sus integrantes ya no serían representantes, sino Diputados.

El otro aspecto que le inyectó trascendencia política a los comicios de 1997, fue el de la restitución del derecho de la ciudadanía a elegir su gobierno local. Por primera vez en la historia, los ciudadanos del Distrito Federal elegirían por la vía electoral al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien ejercería el Poder Ejecutivo Local y estaría a cargo de la administración pública de la entidad.

En las elecciones de 1997 hubo además otro factor propicio al lanzamiento de actores políticos nacionales, y fue que, debido al excesivo centralismo de la vida política

²⁵ *Ibíd.*, p. 338.

²⁶ Álvarez Enríquez, Lucia, *Distrito Federal...*, *op.cit.*, p. 244.

nacional en el Distrito Federal, no estaba en juego únicamente el gobierno de la ciudad, sino también el control sobre un terreno políticamente relevante, y por lo tanto, la construcción y consolidación de un escenario político-electoral altamente significativo.

Comenzaremos revisando la elección para Jefe de Gobierno, pues dada su relevancia y por ser la primera vez que se realizaba, sin duda esta elección tuvo repercusiones importantes tanto en el aspecto político, como en el electoral de la entidad; posteriormente revisaremos la elección para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los partidos políticos que participaron en las elecciones locales de 1997 fueron ocho:



Partido Acción Nacional (PAN).



Partido Revolucionario Institucional (PRI).



Partido de la Revolución Democrática (PRD).



Partido Cardenista (PC).



Partido del Trabajo (PT).



Partido Verde Ecologista de México (PVEM).



Partido Popular Socialista (PPS).



Partido Demócrata Mexicano (PDM).

La elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, debido a la larga historia de ausencia de elecciones locales, hizo que los candidatos más relevantes para la contienda electoral en el Distrito Federal fueran figuras nacionales, y aunque para este proceso electoral ya había cuadros políticos locales formados en la Asamblea de Representantes, que venía funcionando desde 1988, todos los contendientes por la jefatura del gobierno (así hubieran vivido siempre en el Distrito Federal) no provinieron

de una carrera política realizada para la ciudad, sino de trayectorias nacionales en sus respectivos partidos.²⁷ Los candidatos para la elección del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal fueron:

Cuadro 1. Candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año 1997.

<i>Partido Político</i>	<i>Candidato</i>
PAN	Carlos Castillo Peraza
PRI	Alfredo del Mazo González
PRD	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
PC	Pedro Ferriz Santacruz
PT	Viola Trigo
PVEM	Jorge González Torres
PPS	Manuel Fernández Flores
PDM	Ignacio Valadez Montoya

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Prontuario de Información Electoral Federal 2007*, IFE, México, 2008.

El PRI, debido al desgaste natural de casi setenta años de gobierno, se encontraba paralizado y enfrentado en su interior, por lo que era muy difícil que lograra recuperar el apoyo popular que había tenido durante décadas. Además, este partido, junto con el gobierno zedillista, se dedicó a atacar al PAN y a exhibir sus errores políticos y desacreditando a sus principales dirigentes, debilitando de esta forma, a ambas fuerzas políticas.

En el caso del PAN, la ciudadanía estaba inconforme con este partido debido a numerosos factores, entre ellos su alianza con el gobierno de Carlos Salinas de Gortari,²⁸ los escándalos en la gestión de Antonio Lozano Gracia como Procurador

²⁷ Valdés Vega, María Eugenia, "Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997", en *Nueva Antropología*, junio, Vol. XVI, núm. 54, México, 1998, p. 67.

²⁸ Se argumentó en este sentido, que las fracciones parlamentarias del PAN, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, habían legitimado la elección de Carlos Salinas de Gortari en 1988 y votado a favor de importantes iniciativas de éste, el cual a su vez habría otorgado, como compensación, varias gubernaturas a los panistas; se sumó a este argumento la inclusión del panista Antonio Lozano Gracia en el gabinete de Ernesto Zedillo.

General de la República durante el gobierno zedillista,²⁹ la presunta corrupción de Diego Fernández de Cevallos en Punta Diamante,³⁰ entre otros, fueron aspectos que contribuyeron a que la votación por el PAN disminuyera en 1997.

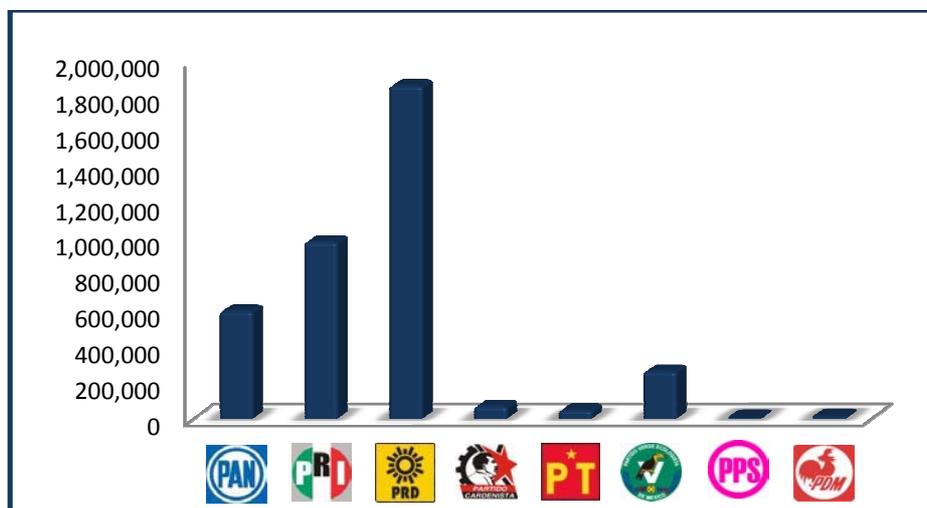
El PRD llegó en ascenso a las elecciones, debido no sólo a la imagen de su candidato quien utilizó en su campaña una conducta renovada frente al público, sino también a la atenuación de sus luchas internas; lo que explica el cambio de imagen que involucró al PRD y no únicamente a su candidato a la jefatura de gobierno del Distrito Federal³¹. Los resultados de la votación para la elección de Jefe de Gobierno, está representada en la siguiente gráfica:

²⁹ El hallazgo de un cadáver en la finca El Encanto, propiedad de Raúl Salinas de Gortari (hermano del expresidente Carlos Salinas de Gortari), que algunos afirmaron era el del desaparecido exdiputado federal Manuel Muñoz Rocha, señalado como autor intelectual del asesinato en 1994 del entonces secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, y el posterior descubrimiento de que los restos eran de otra persona y más aún, que habían sido “plantados” en la finca por informantes pagados por la PGR, generó un escándalo que afectó la imagen y credibilidad de Antonio Lozano Gracia.

³⁰ La diputada federal priísta Rosario Guerra acusó a Diego Fernández de Cevallos de recibir un terreno de casi de 60 mil metros cuadrados y con un valor comercial de cerca de 14 millones de pesos en Punta Diamante (un lujoso sector de Acapulco, Guerrero), supuestamente en retribución del apoyo que Fernández de Cevallos habría prestado, cuando era líder de la bancada panista en la Cámara de Diputados, al expresidente Carlos Salinas durante los primeros días de su gobierno (Ureña, José, “Los predios de Punta Diamante, pago por las urnas quemadas en 88” en *La Jornada*, 20 de marzo de 1997, México, p. 4.).

³¹ El cambio positivo en el PRD se observó de octubre de 1996 a marzo de 1997 en las elecciones locales efectuadas en los estados de México, Guerrero, Coahuila, Hidalgo y Morelos, en las que tuvo un gran incremento en el número de votos.

Gráfica 7. Votación obtenida por partido político en la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año de 1997.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, pp. 1243-1256.

El PAN, que parecía tener la preferencia de la mayoría de los votantes al comenzar el proceso electoral, tuvo errores que contribuyeron a que perdiera la elección no imputables únicamente a su candidato, sino también a una serie de errores del partido a nivel nacional que originó que la ciudadanía del Distrito Federal enviara a Acción Nacional al tercer puesto en la votación total.

Así mismo, era muy difícil que el PRI ganara las elecciones en el Distrito Federal, la entidad federativa con mayor tradición de voto opositor.³² La ciudadanía capitalina, que fue restándole votación al PRI de manera evidente en los últimos años, no le otorgó la mayoría en una elección tan novedosa como la de 1997. Puede considerarse un mérito de su candidato (con la colaboración panista) que haya podido remontar el tercer puesto que le asignaban las encuestas al principio de su campaña,³³ para obtener de los resultados la segunda posición.

³² Woldenberg, José, "Los votos del Distrito Federal", en *Cuadernos de Nexos*, núm. 37, julio, México, 1991, p. 2.

³³ Valdés Vega, María Eugenia, "Una nueva legitimidad...", *op.cit.* p. 75.

El PRD ganó por un amplio margen a sus contendientes, no sólo debido a la situación desfavorable que experimentaban los otros partidos, sino por el desarrollo de la campaña de su candidato que logró convencer de su propuesta a amplios grupos de la ciudadanía capitalina.

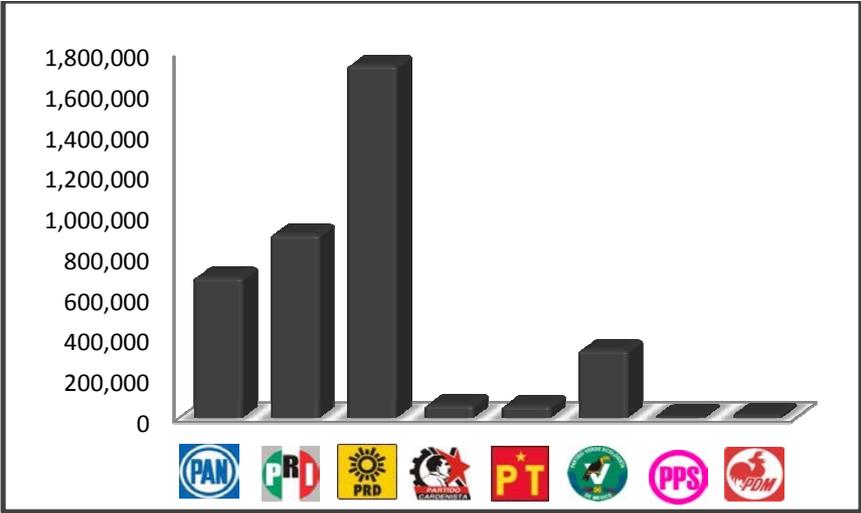
El PRD consiguió 1,861,444 votos, con los que obtuvo el 48.1% de la votación total para la elección de Jefe de Gobierno, mientras que el PAN se ubicó en la tercera posición con 602,927 votos y el 15.5% del total. El PRI obtuvo el segundo lugar con un total de 990,234 votos y el 25.5% de la votación. Los candidatos de los otros partidos políticos tuvieron votaciones marginales, todas por debajo del 2%, y sólo destacó el PVEM que logró 266,871 votos, consiguiendo el 6.8% de la votación, logrando de esta forma quedarse con la cuarta posición electoral.

Con estos resultados, el candidato electo para desempeñar el cargo de Jefe de Gobierno, por primera vez en la historia del Distrito Federal, fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano del PRD.

Por otro lado, ahora revisaremos la elección de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) efectuada conjuntamente con la de Jefe de Gobierno en 1997.

Para la elección de la Asamblea Legislativa, participaron los mismos ocho partidos políticos que participaron en la elección para Jefe de Gobierno, y las tres principales fuerzas llegaban de la misma forma a esta elección: el PRI y PAN duramente criticados y debilitados; y el PRD fortalecido y favorecido por la ciudadanía de la entidad.

Gráfica 8. Votación obtenida por partido político en la elección para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el año de 1997.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269.

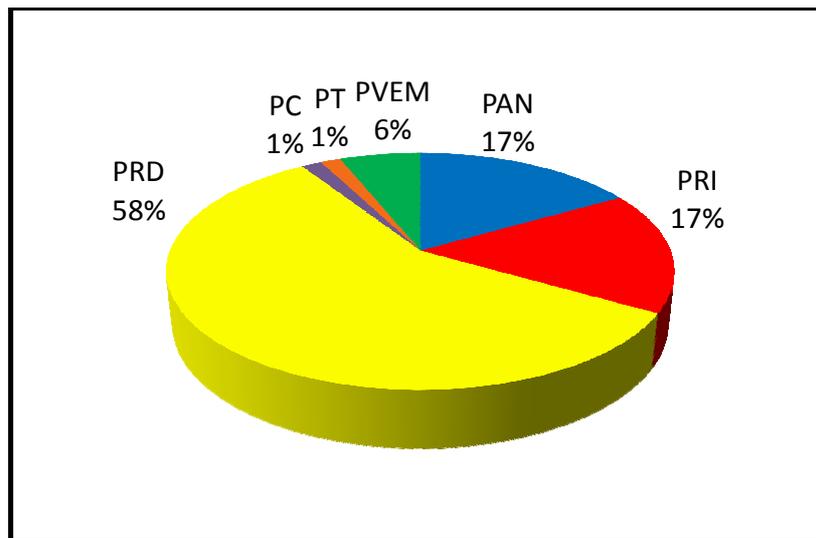
Los resultados de la elección de la Asamblea Legislativa, al igual que en la elección de Jefe de Gobierno, fueron claramente favorables al PRD, al alcanzar el primer lugar con una aplastante victoria. Este partido obtuvo el 45.2% de la votación para diputados en la ALDF. El PRI quedó en segundo lugar con el 23.5% de la votación; mientras que el PAN alcanzó el 18% y obtuvo la tercera posición. El cuarto lugar fue para el PVEM que logró el 8.7% del total de votos de esta elección.

Con estos resultados, y a pesar de lo que pudieran aparentar, el PRI cayó a niveles sin precedentes: alcanzó 907,422 votos y sin embargo, no ganó ningún distrito electoral. El ascenso del PRD al primer lugar con 1,740,325 votos y su victoria en 38 de los 40 distritos fueron totalmente sorprendidos si tomamos en cuenta los resultados de las elecciones anteriores efectuadas en 1994. Por primera vez en la historia de la Asamblea, el PRI solamente alcanzó representación por la vía proporcional, misma que los dirigentes de ese partido siempre habían considerado como una suerte de premio de consolación para los partidos minoritarios.³⁴ El PAN obtuvo la mayoría en los

³⁴ Becerra Chávez, Pablo, "Elecciones y comportamiento...", *op.cit.*, p.115.

distritos donde no ganó el PRD. Con esto, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1997 quedó integrada de la siguiente forma:

Gráfica 9. Porcentaje de integración por partido político en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el año 1997.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1257.

Pocos hubieran creído en 1994 que el PRD pudiera arrollar en la elección para la Asamblea Legislativa como lo hizo en 1997. La elección sin duda marcó una diferencia sustancial con los resultados que se venían presentando en las elecciones para la Asamblea en años anteriores, ya que el PRD obtuvo un aumento de más de 800 mil votos y 24 puntos porcentuales. Mientras que el PRI perdió casi la misma cantidad de votos, y el PAN perdió cerca de medio millón de votos.

Tomando en consideración tanto los resultados de la elección de Jefe de Gobierno como los de la elección de la Asamblea Legislativa, es evidente que el voto de la ciudadanía capitalina fue enteramente favorable al perredismo, debido entre otras cosas, al trabajo de cuadros que se llevó a cabo.

Una observación global de los procesos electorales efectuados durante la primera década de elecciones locales en el Distrito Federal permite constatar las siguientes tendencias manifiestas en la capital en este ámbito: 1) el Distrito Federal se afirma como una entidad con características tripartidistas al consolidarse en su interior la competitividad entre tres principales fuerzas políticas; 2) desarrollo de un mayor nivel de competitividad electoral; 3) aumento creciente de la votación opositora acompañado de una tendencia también creciente a la dispersión de este tipo de voto; 4) fuerte presencia del pluripartidismo; 5) aumento constante de votos para el PRD; 6) el Distrito Federal se afirma como la entidad que otorga a nivel nacional el menor número de votos a favor del PRI; y 7) un bajo nivel de abstencionismo, que se da en paralelo a la creciente participación electoral (mayor asistencia de la ciudadanía a las urnas).

4.2 Crónica de la primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Dada la importancia histórica, política, social y electoral que conllevó la restitución de la elección del encargado del Poder Ejecutivo local en el Distrito Federal, revisaremos el proceso electoral que se llevó a cabo en julio de 1997 en la capital del país para designar al Jefe de Gobierno.

Como consecuencia de las reformas a la Constitución y a la ley electoral que hemos visto con anterioridad, en 1997 se procedió por primera vez a convocar a la ciudadanía a elegir Jefe de Gobierno en los comicios que se efectuaron el 6 de julio de ese año.³⁵

Entre febrero y marzo de 1997, los partidos escogieron a sus candidatos a Jefe de Gobierno mediante diversos procedimientos. El PRI abrió un breve periodo de proselitismo interno para definir a su candidato, en el que participaron el titular de la Procuraduría de Justicia de Distrito Federal, José Antonio González Fernández,³⁶ el coordinador de la bancada priísta en la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Miguel Jiménez Guzmán; y Alfredo del Mazo González. Basándose en

³⁵ En esos mismos comicios se realizó la elección de diputados a la Asamblea Legislativa.

³⁶ Renunció a este cargo para participar en la contienda por la candidatura priísta.

sondeos para determinar quién de los tres precandidatos era el más popular entre la ciudadanía capitalina, el 19 de febrero de 1997 el Consejo Político del PRI en el Distrito Federal escogió como su candidato a Alfredo del Mazo, por 141 votos a favor contra 26 de Jiménez Guzmán y 22 de González Fernández.³⁷

Nacido en 1943 en Toluca, Estado de México, Del Mazo se graduó como licenciado en administración por la UNAM. Se afilió al PRI en 1962, y tras desarrollar su carrera en el sector bancario y financiero, en 1981 ganó la elección para gobernador del Estado de México (cargo ocupado con anterioridad por su padre Alfredo del Mazo Vélez). En 1986 dejó la gubernatura para asumir la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Posteriormente fue embajador en Bélgica, y en 1995 fue nombrado director general del Infonavit, cargo al que renunció para participar en la contienda por la candidatura priísta a Jefe de Gobierno.³⁸

Por otro lado, el PRD, tras algunas discusiones, aplicó el procedimiento de elecciones primarias para definir a su candidato.³⁹ Los precandidatos fueron Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, triunfando este último en los comicios internos realizados el 2 de marzo de 1997, con casi 70% de los más de 80 mil votos emitidos.⁴⁰

Cuauhtémoc Cárdenas, nacido en 1934, es hijo del expresidente Lázaro Cárdenas del Río, e ingeniero civil por la UNAM. Desarrolló su carrera como ingeniero y planificador.⁴¹ De 1976 a 1980 fue senador por el Estado de Michoacán, y de 1980 a 1986 gobernador de esa entidad. Miembro del ala izquierda del PRI, en 1987 encabezó la Corriente Democrática del PRI, que reclamaba democracia interna para la selección

³⁷ Emmerich, Gustavo, "Las elecciones del 6 de julio de 1997 en el Distrito Federal", en Larrosa Haro, Manuel, *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, UAM-I, CEDE, México, 2001, p. 117.

³⁸ Los antecedentes de los candidatos a Jefe de Gobierno se tomaron de Huerta Pishas, Elías, *Ventana a la Democracia*, Asociación Mexicana de Derecho Electoral, México, 1997, p. 22.

³⁹ Pudieron participar en las primarias todos los afiliados al PRD en el Distrito Federal, incluyendo a quienes se afiliasen al partido en la misma mesa de votación interna.

⁴⁰ Emmerich, Gustavo, "Las elecciones del...", *op.cit.*, p. 118.

⁴¹ Es curioso que su primera actividad profesional se dio en el Comité de Estudios de la Cuenca del Río Balsas, presidido por el entonces secretario de Recursos Hidráulicos, Alfredo del Mazo, padre de quien sería su contrincante priísta en 1997.

de candidatos y dirigentes de ese partido, así como una política económica de sesgo nacional y popular.⁴²

Desatendidos esos reclamos, la Corriente Democrática se separó del PRI, y Cárdenas se afilió al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), que lo nombró candidato a presidente en 1988. Su candidatura recibió luego el apoyo de los partidos Popular Socialista (PPS), Mexicano Socialista (PMS) y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), que junto con el PARM constituyeron el Frente Democrático Nacional (FDN), obteniendo (según las cifras oficiales) el 31% de los votos en los comicios presidenciales del 6 de julio de 1988. En 1989, Cárdenas y otros políticos fundaron el Partido de la Revolución Democrática, el cual lo postuló nuevamente como su candidato para la presidencia en 1994, logrando entonces 17% de los votos.⁴³

Por otra parte, el PAN escogió a su candidato en la Convención Regional realizada el 2 de marzo de 1997. Los precandidatos fueron Francisco José Paoli Bolio, un sociólogo de corta militancia panista, y Carlos Castillo Peraza. Con un total de 1,600 delegados presentes, 74% de los votos delegacionales fueron a favor de este último, frente a 26% a favor de Paoli.

Castillo Peraza nació en Mérida, Yucatán en 1947. Se graduó como licenciado en letras con especialidad en filosofía política por la Universidad de Friburgo, Suiza. Se desempeñó básicamente como profesor, escritor y miembro de organizaciones sociales vinculadas con la iglesia católica. Fue diputado federal en el periodo de 1988-1991 y presidente del PAN de 1993 a 1996.⁴⁴

El Partido Verde Ecologista de México nominó como candidato a su fundador y líder, Francisco González Torres. Licenciado en relaciones industriales, nacido en la Ciudad de México en 1942, González Torres militó en el PRI, y en 1987 fundó el Partido Verde

⁴² Emmerich, Gustavo, "Las elecciones del...", *op.cit.*, p. 118.

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ *Ídem.*

Mexicano, que en 1989 cambió de nombre; en 1994 fue candidato a la Presidencia de la República.⁴⁵

Otros candidatos a Jefe de Gobierno fueron: la artista Viola Trigo, por el Partido del Trabajo; el locutor Pedro Ferriz Santacruz, conocido por su afición a los *objetos voladores no identificados*, por el Partido Cardenista; el abogado, dirigente sindical de los trabajadores electricistas y ex-diputado federal, Manuel Fernández Flores por el Partido Popular Socialista; y el periodista Baltazar Ignacio Valadez Montoya, por el Partido Demócrata Mexicano.⁴⁶

Una vez que se designaron a los candidatos de cada uno de los partidos políticos, y en los tiempos determinados, se comenzaron a realizar las campañas políticas, para lo cual, los diferentes partidos políticos siguieron diferentes estrategias; revisaremos las principales.

La estrategia del PRD tuvo dos ejes principales: uno relativo a la imagen y propuestas del propio partido, y otro relativo a la figura de su candidato y líder Cuauhtémoc Cárdenas. El PRD se presentó como un partido democrático en sus procesos internos, y en su papel en la política mexicana como nacionalista, participativo, sensible a las causas e intereses de los sectores populares, y favorecedor de la pacificación en las zonas conflictivas del país. En su discurso, el PRD se concentró en acusar al PAN de no ser una oposición real, por su supuesta alianza con el PRI para aplicar un modelo neoliberal. Por ello, la campaña perredista se concentró en su reconocimiento e identificación como la única alternativa real de oposición.⁴⁷

En lo que respecta a su candidato, se presentó a Cárdenas como un incansable luchador por la democracia y como el más firme opositor del gobierno de Carlos Salinas de Gortari y de las políticas aplicadas por el presidente Zedillo. Además, Cárdenas

⁴⁵ Huerta Pishas, Elías, *Ventana a...*, *op.cit.*, p. 26.

⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 27-32.

⁴⁷ Emmerich, Gustavo, "Las elecciones del...", *op.cit.*, p. 120.

apareció sonriente durante toda su campaña, contrastando con la imagen seria que lo había caracterizado en los procesos electorales anteriores.⁴⁸

Desconfiando en buena medida de los medios de comunicación, la campaña perredista se movilizó a través de las *brigadas del sol*, que eran grupos de militantes que repartieron 200 mil copias de dos videos propagandísticos. Además, se procuró presentar una serie de propuestas y promesas concretas, que mostrasen capacidad de gobierno y no sólo de oposición.⁴⁹

Por otro lado, la estrategia priísta se basó en asociar al partido, al mismo tiempo con la renovación y con la experiencia, y ubicarlo como un partido de centro, sin dogmas, con origen nacionalista y gran capacidad inclusiva basada en sus valores sociales. Se decidió destacar al candidato y dejar un poco de lado al partido. Del Mazo buscó mostrarse como un candidato moderado, centrista, con capacidad y experiencia de gobierno, y como un eficiente exgobernador y funcionario público dotado de sensibilidad social.⁵⁰

Por otra parte, la estrategia panista se centró en destacar los logros de sus gobiernos estatales y municipales en el resto del país, y presentarse como única alternativa ante lo que serían dos vertientes del PRI con similitudes: la de los años setenta, de índole populista y caudillista, representada en ese momento por el PRD; y la del PRI neoliberal y tecnocrático de Zedillo. El discurso de Castillo Peraza enfatizaba particularmente esta supuesta identificación PRI-PRD, basándose en el hecho de que sus dos principales rivales (Cárdenas y Del Mazo), habían sido ya gobernadores de sus respectivos estados por el PRI; frente a esto, Castillo Peraza se presentaba a sí mismo como un hombre común, recto y honesto, que vivía de su trabajo y no de la política.⁵¹

⁴⁸ *Ídem.*

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 121.

⁵¹ *Ídem.*

Los aspectos centrales de la campaña del PAN fueron asociar la imagen del partido con las acciones positivas realizadas por los gobiernos panistas; jerarquizar la promoción de las relaciones del partido con instituciones sociales como universidades, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc.; y dar a conocer la doctrina del partido, su plataforma y sus actividades, a través de una amplia estrategia publicitaria. Además, se proponía acercar al partido a los sectores más desprotegidos de la población, para lo cual era necesario identificar y abordar sus principales temas de interés.⁵²

Cabe destacar que el PAN no logró una efectiva movilización de militantes en las actividades de promoción del voto, por lo que su campaña debió basarse en las apariciones públicas y televisivas de su candidato, así como en spots televisivos y radiofónicos.

Aquí, es preciso mencionar que tras largas negociaciones, el 25 de mayo de 1997 se realizó un debate televisivo entre Cuauhtémoc Cárdenas y Alfredo del Mazo. La iniciativa provino de Del Mazo, quien retó a sus dos principales contrincantes a debatir públicamente. A Cárdenas, que encabezaba las encuestas, no le convenía exponerse a un debate, especialmente después de la experiencia de 1994,⁵³ por lo que procuró evadirlo. Finalmente, ante la insistencia de sus contrincantes, Cárdenas aceptó debatir exclusivamente con Del Mazo, alegando que un debate con Castillo Peraza no tendría sentido, dado que este último se había limitado hasta entonces a atacarlo en lo personal.

Cárdenas y Del Mazo se concentraron, más que en presentar sus respectivas propuestas, en mostrar a la ciudadanía sus antecedentes como exgobernadores de sus respectivos estados de origen, Michoacán y Estado de México.

⁵² *Ídem.*

⁵³ En mayo de 1994 se realizó un debate entre los candidatos presidenciales del PRI, el PAN y el PRD, en el que Cárdenas se llevó la peor parte y Diego Fernández de Cevallos logró súbita popularidad; el debate, en esa ocasión, volcó la mayoría de los votos de oposición hacia Fernández de Cevallos.

Del Mazo finalizó planteando que los ciudadanos del Distrito Federal tendrían que “decidir si quieren que el Distrito Federal sea rehén de conflictos y chantajes o una capital optimista y abierta al mundo”. Cárdenas insistió en su concepción de un gobierno con participación de todos los sectores sociales, “para acabar con la forma centralista y vertical de gobernar con los regentes impuestos por el Presidente y de los delegados impuestos por el regente”.⁵⁴

Diversas encuestas realizadas tras el debate mostraron que para una mayoría de ciudadanos, Cárdenas había salido “ganador”, mostrándose más sincero, más claro, más confiable, con mayor capacidad para gobernar y más interesado en beneficiar a la población.⁵⁵ Otros sondeos sugirieron que el debate produjo cierto desencanto entre los ciudadanos, incrementando el número de indecisos. Pero, tras unos días de decantamiento en el seno de la opinión, el debate pareció reforzar las intenciones de voto a favor de Cárdenas.

La jornada electoral celebrada el 6 de julio de 1997, se llevó a cabo dentro de un ambiente de tranquilidad donde no hubo mayores altercados que pusieran en riesgo la estabilidad de los comicios, la ciudadanía acudió a las urnas para elegir diputados a la Asamblea Legislativa, Diputados Federales, Senadores y por primera ocasión, a su Jefe de Gobierno.

Finalmente, como hemos visto, los resultados de las elecciones para Jefe de Gobierno favorecieron al PRD por un amplio margen de ventaja sobre sus contrincantes. El PRD consiguió el 48.1% de la votación total, consiguiendo de esta forma hacerse con la primera Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

Sin duda, el problema de la falta de elecciones para designar al encargado del Poder Ejecutivo local, y que fuera impuesto por el Presidente de la República, era uno de los

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 122.

⁵⁵ Para ver en detalle las encuestas electorales en el Distrito Federal, consúltese Campos Esquerria, Roy y Cervantes, Juan Carlos, “Las encuestas y los procesos electorales” y “Quién es quién en las encuestas pre-electorales”, en *Nexos*, núm. 236, agosto, México, 1997, pp. XXX-XLIX.

principales reclamos en la capital del país. A partir de esta elección de 1997, en la que por primera vez los ciudadanos del Distrito Federal eligieron por medio del voto a su Jefe de Gobierno, el Distrito Federal cuenta con un gobierno surgido del voto popular y no de imposiciones del Ejecutivo Federal, y es ahí donde radica su importancia en la vida política de la entidad y de sus habitantes.

4.3 Elecciones y participación en el Distrito Federal 2000-2006.

Ahora que hemos puesto como antecedente el contexto y los resultados de las elecciones en el Distrito Federal efectuadas en el periodo 1988-1997, podemos revisar la participación de la ciudadanía local en las elecciones durante el sexenio 2000-2006.

Para analizar las elecciones efectuadas durante este sexenio, utilizaremos las elecciones que se llevaron a cabo antes de dicho periodo, con el fin de contextualizarlas de mejor manera y así, lograr que las tendencias observables se presenten con mayor rigor y objetividad.

Debido a que las elecciones para la conformación de la Asamblea tienen más tiempo de llevarse a cabo, primeramente revisaremos este tipo de elección; posteriormente se revisará las elecciones para Jefe de Gobierno; y por último, revisaremos las elecciones para Jefes Delegacionales, que es el tipo de elección más reciente en la entidad.

Para la integración de la Asamblea Legislativa, anteriormente Asamblea de Representantes, se han realizado siete elecciones en el periodo 1988-2006. En las primeras elecciones locales, efectuadas en 1988, estaban inscritos en la lista nominal⁵⁶ un total de 4,779,964 ciudadanos, de los cuales 2,917,458 ejercieron su derecho al

⁵⁶ La lista nominal de electores contiene el nombre y la fotografía de los ciudadanos debidamente registrados en el padrón electoral a quienes ya se les ha entregado su credencial para votar con fotografía. Es un instrumento clave para la realización de las elecciones pues, como regla general, solamente los electores que estén debidamente registrados en ella y presenten su credencial para votar con fotografía en su casilla correspondiente, pueden ejercer su derecho al voto.

voto, es decir, hubo un nivel de participación electoral del 61.03%. Aproximadamente, de cada diez ciudadanos en posibilidad de votar, seis ejercieron ese derecho.⁵⁷

Posteriormente, para las elecciones de 1991, la lista nominal aumentó a 5,095,462 y votaron 3,389,455 ciudadanos, lo que representa el 66.51%, es decir, aumentó casi 4 puntos porcentuales con relación a la elección anterior.⁵⁸

Para las elecciones de 1994 había 5,362,760 ciudadanos inscritos en la lista nominal y votaron 4,376,607 lo que significa que el porcentaje de participación electoral llegó al 88.61%. Prácticamente 9 de cada 10 ciudadanos en posibilidad de votar, ejerció ese derecho.⁵⁹

Tres años después, en las elecciones de 1997, votaron 3,936,959 ciudadanos, de los 5,889,985 que se encontraban en la lista nominal. El porcentaje de participación electoral cayó al 66.84%. Lo que significó una disminución de más de 20 puntos porcentuales con relación a la elección anterior.⁶⁰

En el año 2000, la lista nominal se conformaba con 6,256,698 ciudadanos, y en las elecciones se contabilizaron 4,342,670 votos, lo que significa que la participación electoral se encontró en 69.40%.⁶¹

En las elecciones del 2003 se efectuaron 2,936,167 votos, mientras que en la lista nominal se encontraban un total de 6,712,664 ciudadanos, lo que representa un nivel de participación electoral del 43.74%, lo que significa que no acudió a votar ni la mitad de los ciudadanos que podían hacerlo. Hubo una disminución en el porcentaje de la participación de más del 25% con relación a la elección efectuada tres años antes.⁶²

⁵⁷ Comisión Federal Electoral, *Proceso Electoral Federal 1987-1988*, México, 1988, p. 116.

⁵⁸ Gómez Tagle, Silvia, "Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal", en Gómez Tagle, Silvia y Valdés, María Eugenia, *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-Plaza y Valdés, México, 2000, p. 54.

⁵⁹ *Ídem*.

⁶⁰ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Estadística de las elecciones locales*, IEDF, México, 2007, p. 26.

⁶¹ *Ídem*.

⁶² *Ídem*.

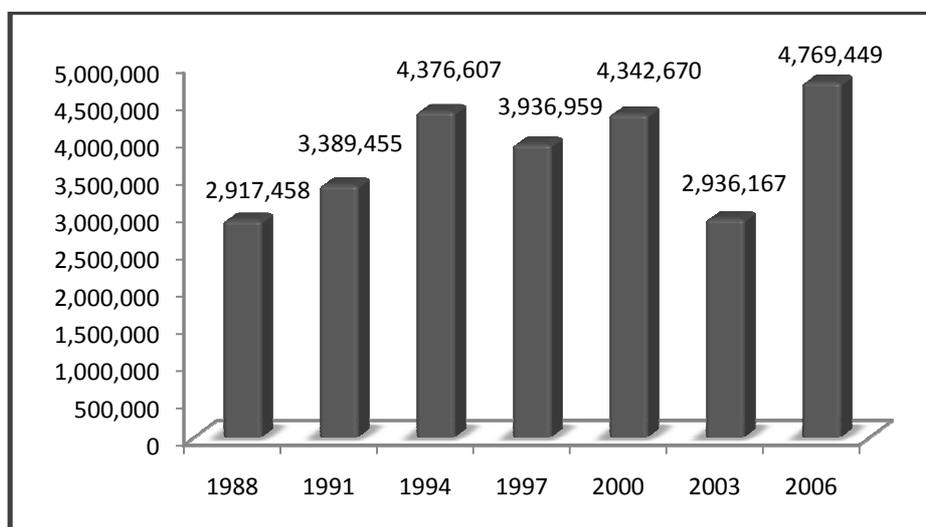
Por último, en las elecciones llevadas a cabo en el año 2006, hubo un total de 4,769,449 sufragios y en la lista nominal se encontraban 7,104,889 ciudadanos, lo que significa que el nivel de participación fue del 67.13% y hubo un aumento con relación al proceso anterior de casi 24 puntos porcentuales.⁶³

Para un mejor entendimiento de lo explicado anteriormente, se presentaran un conjunto de gráficas que nos ayudaran a la explicación de las modificaciones, tanto en nivel de votación, como en la magnitud de la participación electoral y la evolución de la lista nominal en la capital del país a través del tiempo, y la votación por los partidos políticos, pues estos factores son los que propician un mejor análisis de la participación en elecciones efectuadas a nivel local en el Distrito Federal.

Primeramente, el total de votos que hubo en cada elección lo podemos ver representado en la siguiente gráfica, y se puede apreciar la variación en la cantidad de votos a lo largo de los procesos electorales, con el propósito de entender qué ocurrió (jurídica e institucionalmente) en el Distrito Federal que pudiera explicar el motivo de dicha variación.

⁶³ *Ídem.*

Gráfica 10. Votación total para la integración de la Asamblea del Distrito Federal en el periodo 1988-2006.



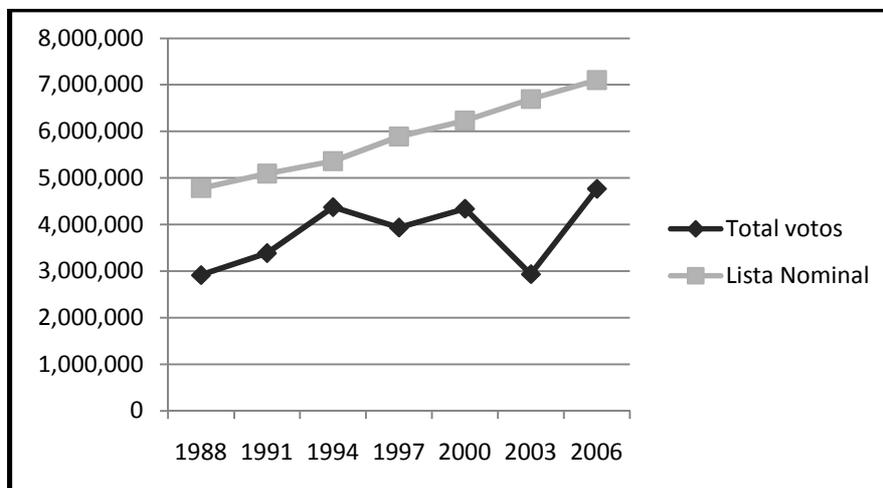
Fuentes: para los datos de 1988, Comisión Federal Electoral, *Proceso Electoral Federal 1987-1988*, México, 1988, pp. 118-121; de 1991 a 1997, Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, IFE, México, 1992, pp. 5-42, *Estadística de las elecciones federales de 1994*, IFE, México, 1995, pp. 52-61, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269; y de 2000 a 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Como podemos observar, el total de votos se mantuvo en aumento constante de 1988 a 1994, en 1997 hubo una disminución, volvió a incrementarse en el proceso electoral del 2000, en las elecciones del 2003 volvía a disminuir y volvía a aumentar en las efectuadas en el 2006.

La gráfica anterior, únicamente representa la cantidad total de votos emitidos para cada proceso electoral, a continuación veremos la relación que existe entre la lista nominal y el total de votos, para ver la diferencia que ha existido entre un proceso y otro, para determinar si la participación electoral ha ido en aumento o en disminución en relación con el número de votantes que podían ejercer su derecho a sufragar.⁶⁴

⁶⁴ Es preciso aclarar que un aumento en la cantidad de votos no significa necesariamente un aumento en la participación electoral, pues la participación electoral se calcula a partir de la división del número de

Gráfica 11. Votación total y ciudadanos inscritos en la Lista Nominal para las elecciones de la Asamblea del Distrito Federal en el periodo 1988-2006.



Fuentes: para los datos de 1988, Comisión Federal Electoral, *Proceso Electoral Federal 1987-1988*, México, 1988, pp. 118-121; de 1991 a 1997, Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, IFE, México, 1992, pp. 5-42, *Estadística de las elecciones federales de 1994*, IFE, México, 1995, pp. 52-61, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269; y de 2000 a 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Como podemos observar, la evolución de la lista nominal es constante y se registra un aumento de casi 400 mil ciudadanos que podían sufragar en cada proceso electoral; por otro lado, la votación total tiene cambios frecuentes de una elección a otra.

En las elecciones de 1994, es en las que se presenta el margen más estrecho entre el número de ciudadanos que podían votar y la cantidad de votos efectuados, pues el nivel de participación en esa elección fue del 81.61%, dejando el abstencionismo únicamente en 18%.⁶⁵

Por otro lado, si bien es cierto que la mayor cantidad de votos fue en las elecciones del 2006, al dividirla entre la cantidad de ciudadanos que estaban en posibilidad de votar, el

votos entre la cantidad de ciudadanos que se encontraban habilitados para ejercer su derecho a sufragar, es decir, inscritos en la lista nominal.

⁶⁵ Gómez Tagle, Silvia, "Nuevas formaciones...", *op.cit.*, p. 54.

nivel de participación llega al 67.13%, lo que significa que el nivel de abstencionismo fue de cerca del 33%.⁶⁶

Siguiendo esta línea, y dado que el centro de interés de esta investigación es el periodo 2000-2006, es necesario mencionar que el nivel de participación de las elecciones del 2000 y 2003, fue del 69.40 y 43.74%, respectivamente. Siendo esta última, la más baja en la historia de las elecciones para la integración de la Asamblea.⁶⁷

Aunque en las elecciones de 1988 y 2003 se registraron prácticamente la misma cantidad de votos, dado que en el 2003 la cantidad de ciudadanos inscritos en la lista nominal fue mayor en casi 2 millones de electores, en esta elección el abstencionismo alcanzó un nivel de 56%.⁶⁸

Cuadro 2. Participación electoral en los comicios para la integración de la Asamblea en el periodo 1988-2006.

<i>Año de Elecciones</i>	<i>Nivel de Participación Electoral</i>
1988	61.03%
1991	66.51%
1994	81.61%
1997	66.84%
2000	69.40%
2003	43.74%
2006	67.13%

Fuente: Elaboración propia con los datos de 1988, Comisión Federal Electoral, *Proceso Electoral Federal 1987-1988*, México, 1988, pp. 118-121; de 1991 a 1997, Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, IFE, México, 1992, pp. 5-42, *Estadística de las elecciones federales de 1994*, IFE, México, 1995, pp. 52-61, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269; y de 2000 a 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

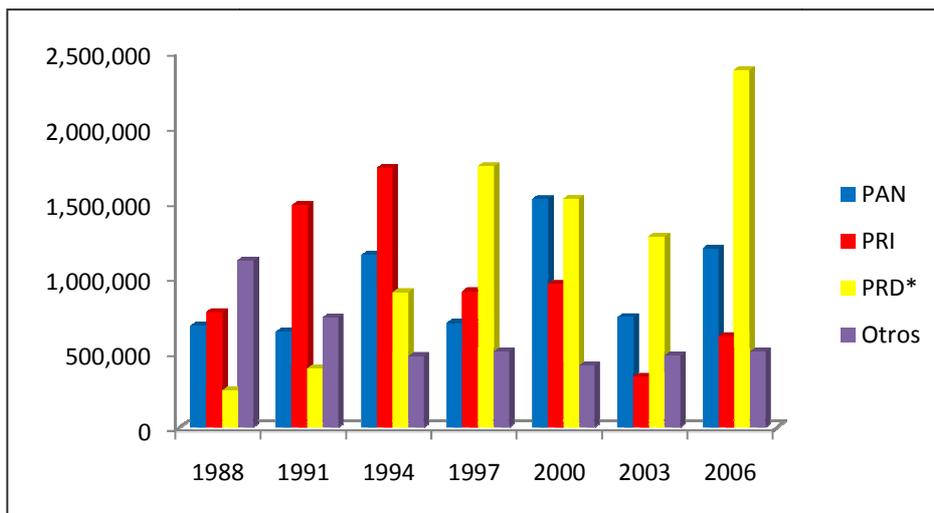
⁶⁶ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Estadística de las...*, *op.cit.*, p. 28.

⁶⁷ www.iedf.org.mx

⁶⁸ *Ídem.*

Ahora bien, explicaremos si existe variación en la participación electoral con relación a los partidos políticos; por razones de espacio y utilidad, consideraremos a los tres partidos: PAN, PRI, PRD y agruparemos a los partidos minoritarios.

Gráfica 12. Votación obtenida por partido político en las elecciones para la integración de la Asamblea del Distrito Federal en el periodo 1988-2006.



*El Partido de la Revolución Democrática se fundó en 1989 al cederle su registro el Partido Mexicano Socialista.

Nota: Del 2000 al 2006, se conjuntan los resultados que obtuvieron en las alianzas que participaron los tres principales partidos.

Fuentes: para los datos de 1988, Comisión Federal Electoral, *Proceso Electoral Federal 1987-1988*, México, 1988, pp. 118-121; de 1991 a 1997, Instituto Federal Electoral, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, IFE, México, 1992, pp. 5-42, *Estadística de las elecciones federales de 1994*, IFE, México, 1995, pp. 52-61, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269; y de 2000 a 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Con lo que muestra la gráfica podemos observar que la votación para el PRI se mantuvo en primer lugar de 1988 al 1994, y en el mismo periodo el PAN se colocó en segundo lugar y el PRD fue aumentando su votación con el paso de cada proceso electoral.

Sin embargo, al observar la votación obtenida de manera conjunta por los partidos minoritarios, podemos observar que en el año 1988 se colocaron por encima de los tres principales partidos, aunque fue en la única elección donde esto sucedió.

A partir de 1997 y hasta el año 2006 la votación para el PRD alcanzó el primer lugar en dichos procesos electorales, Acción Nacional ha logrado la segunda posición salvo en 1997, que la obtuvo el PRI. En lo que respecta a las elecciones del 2006, el PRD obtuvo casi el doble de votos que el PAN, que obtuvo la segunda posición.

Los resultados electorales en el periodo 1988-2006 para la integración de la Asamblea de Representantes (1988-1994) y para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2006) muestran cómo el sistema de partido hegemónico⁶⁹ fue perdiendo fuerza en la capital del país hasta llegar a una situación en la que dicho partido se colocó como la segunda fuerza política en 1997, y pasó al tercer lugar del 2000 al 2006, transformándose de un sistema de partido hegemónico a sistema de partido pluralista.

En relación con el análisis del desempeño electoral del PRI resalta la caída de su votación en 2003 y 2006, siendo las más bajas de los últimos siete procesos electorales en el Distrito Federal, al conseguir el 11% la votación, frente a 25% de Acción Nacional y 44% del PRD, en el 2003. En números absolutos, en 2006, el PRI obtuvo 608,424 votos frente a 1,191,545 votos del PAN, y 2,381,078 del PRD.⁷⁰

Es preciso mencionar que la variación en el nivel de participación electoral y en la cantidad de votos recibida por cada partido político a lo largo del periodo 1988-2006 se puede explicar por varios motivos: en primer lugar, debido a las reformas que se efectuaron en el ámbito federal y tuvieron repercusiones en el ámbito local, específicamente en materia electoral, las cuales permitieron a los ciudadanos del Distrito Federal votar para designar a los integrantes de la Asamblea; en segundo lugar, a la característica de la capital del país de ser una entidad donde la pluralidad política es alta, lo que propicia una volatilidad del voto, trasladándose del PRI a los partidos de oposición; por último, es preciso mencionar también a las elecciones presidenciales

⁶⁹ El concepto de partido hegemónico fue acuñado por Giovanni Sartori en *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*, Alianza Universidad, España, 1980, pp. 278-283. Sartori lo utilizó para identificar sistemas de partidos como el mexicano, antes del año 1988.

⁷⁰ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Comparativo de las elecciones locales de 2000, 20003 y 2006 en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2007, p. 168.

como otro factor que propicia un aumento en el nivel de participación, pues en las elecciones locales que coinciden con las presidenciales es evidente el aumento en el nivel de participación electoral.⁷¹

Pueden existir muchos otros factores que propicien la variación en el nivel de participación electoral y la cantidad de votos recibida por los partidos políticos, no se pretende plantear que las mencionadas anteriormente sean las únicas, ni tampoco que las que no se mencionen es debido a que carecen de validez.

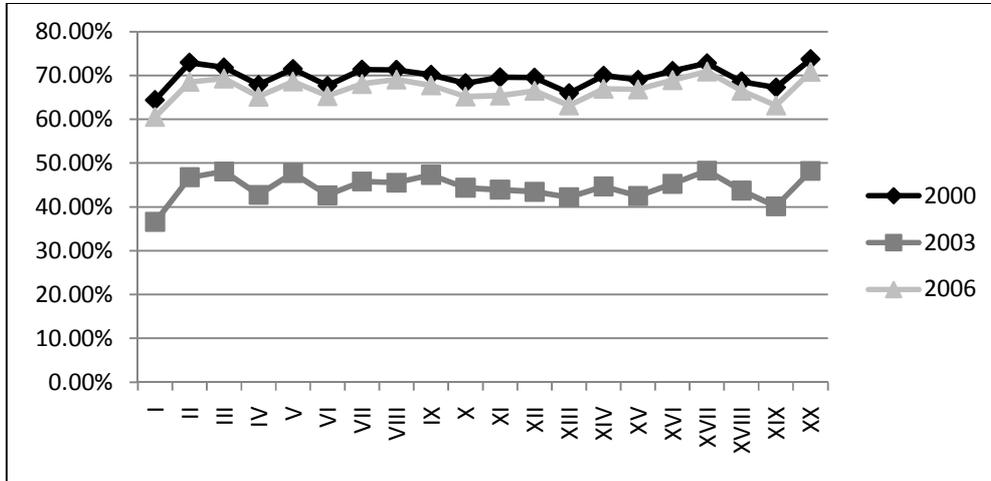
Ahora, debido a que para la elección de los 40 diputados designados por el principio de mayoría relativa, el Distrito Federal se divide en 40 distritos electorales locales, es preciso revisar el nivel de participación electoral existente en cada uno de dichos distritos.

Para esto, analizaremos precisamente la participación electoral en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante el sexenio 2000-2006.

La información se presenta en dos gráficas con 20 distritos electorales cada una, debido a la cantidad de distritos electorales, y con el objetivo de una mejor observación.

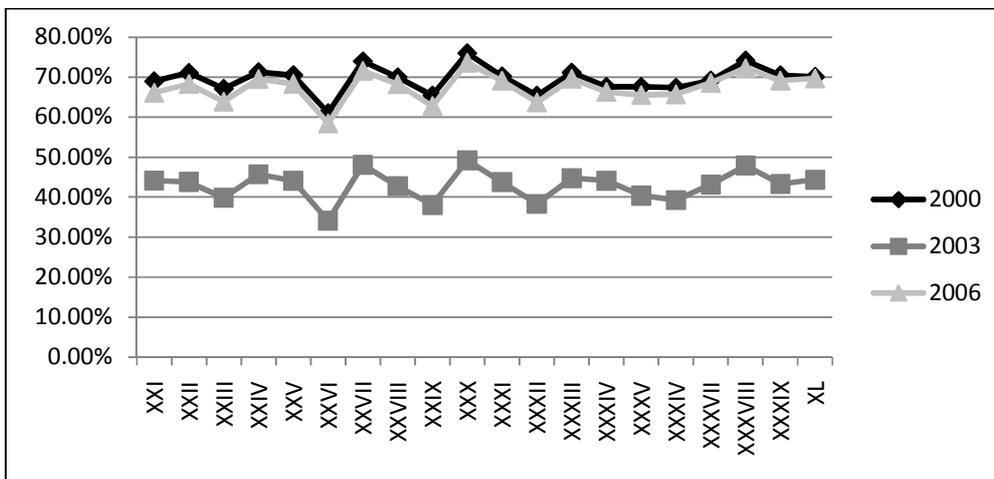
⁷¹ *Vid.*, Cuadro 2.

Gráfica 13. Participación electoral por distrito para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el periodo 2000-2006 (Distritos I-XX).



Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Comparativo de las elecciones locales de 2000, 20003 y 2006 en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2007, p. 29.

Gráfica 14. Participación electoral por distrito para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el periodo 2000-2006 (Distritos XXI-XL).



Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Comparativo de las elecciones locales de 2000, 20003 y 2006 en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2007, p. 29.

Lo que podemos notar con las dos gráficas anteriores es que de los 40 distritos electorales locales, el distrito con mayor participación electoral durante el año 2000 fue

el XXX con 75.99%. En las elecciones de ese mismo año, el distrito electoral con menor participación electoral fue el XXVI con 61.05 puntos porcentuales.⁷²

En las elecciones del año 2003, la participación electoral más elevada se registró nuevamente en el distrito XXX, con el 49.18%. El distrito que obtuvo la menor participación electoral de nueva cuenta fue el XXVI con el 34.09%.

Para el año 2006, y por tercera ocasión consecutiva, los distritos con mayor y menor participación electoral fueron el XXX y el XXVI respectivamente, con un 73.59 y 58.46%.

Como podemos darnos cuenta, la variación se presenta básicamente en el proceso electoral del año 2003, donde el nivel de participación electoral descendió considerablemente, sin embargo, se mantiene la misma proporción de participación entre los 40 distritos electorales locales.

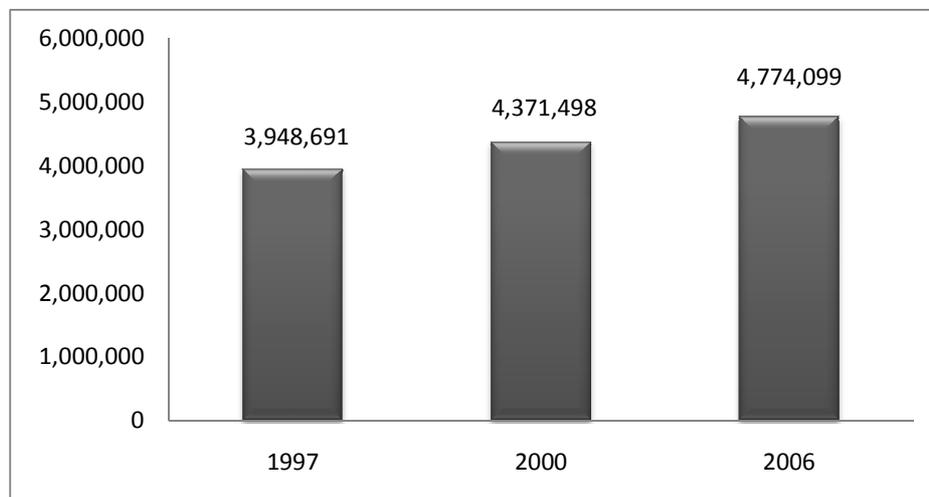
Por otro lado, analizaremos las elecciones efectuadas en el Distrito Federal para designar al Jefe de Gobierno. Este tipo de elección se efectúa a partir de 1997, y se ha realizado tres veces hasta el año 2006.

Dado que la elección para Jefe de Gobierno es un proceso electoral relativamente nuevo, para analizar el periodo 2000-2006, el único antecedente con el que contamos, es la elección de 1997. La utilización de dicho antecedente nos permitirá tener un marco de referencia para poder ubicar el nivel de participación electoral en el sexenio de nuestro interés.

Es necesario realizar un comparativo de la votación total que se ha presentado a través de todos los procesos electorales para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que permita observar de forma más clara el aumento o disminución en la cantidad de votos.

⁷² El distrito XXX se encuentra localizado en la delegación Coyoacán, mientras que el XXVI se localiza en la delegación Iztapalapa.

Gráfica 15. Votación total en las elecciones para Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el periodo 1997-2006.

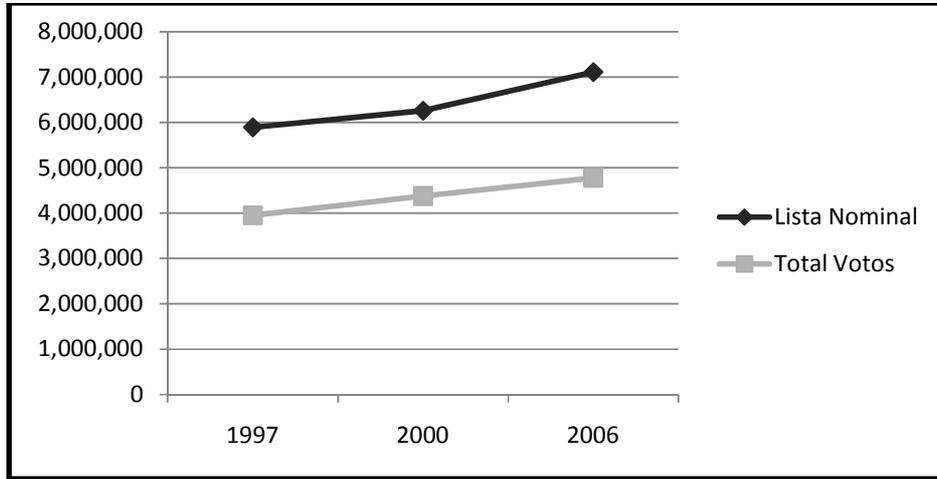


Fuentes: Para 1997, datos del Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269; para 2000 a 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Como podemos notar, la cantidad de votos en este tipo de elección se elevó de manera gradual con el paso de los procesos electorales. De 1997 al año 2006, transcurridos cerca de 10 años, la votación aumentó en casi un millón de votos.

Sin embargo, también es necesario relacionar la cantidad de votos totales, con la evolución de la lista nominal, lo que nos permite identificar el nivel de participación electoral que ha existido en este tipo de elección.

Gráfica 16. Votación total y ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el periodo 1997-2006.



Fuentes: Para 1997, datos del Instituto Federal Electoral, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269; y de 2000 a 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Para la elección del primer Jefe de Gobierno de la historia del Distrito Federal en 1997, se encontraban inscritos en la lista nominal 5,889,985 ciudadanos, de los cuales 3,948,691 emitieron su voto, esto significa que el nivel de participación se ubicó en 67.04%. Este porcentaje lo podemos utilizar como punto de partida del nivel de participación para este tipo de elección, y utilizarlo como referencia para las elecciones efectuadas en 2000 y 2006.

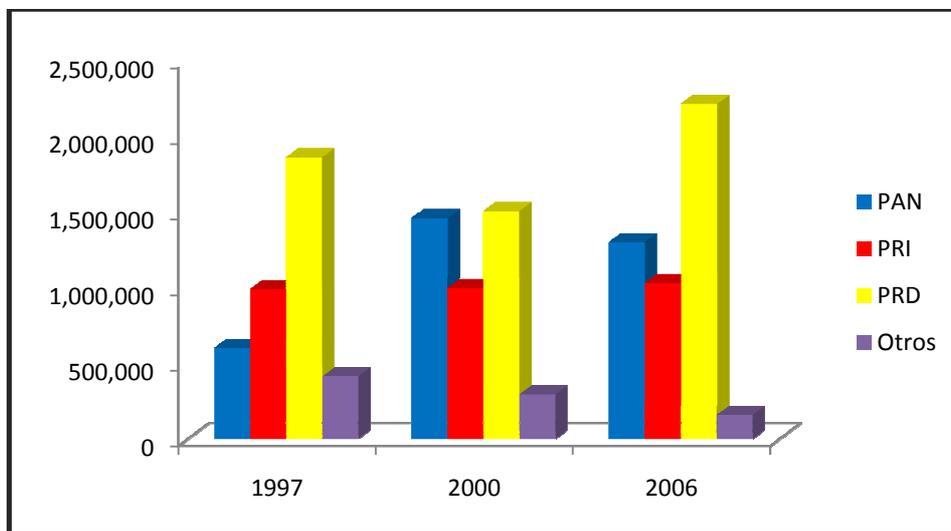
En el año 2000, la contabilidad total fue de 4,371,498 votos, y se encontraban en la lista nominal 6,256,698 ciudadanos, lo que representa un 69.86% de participación electoral, es decir, hubo un aumento de más de 2 puntos porcentuales en el nivel de participación con relación a la primera elección, efectuada en 1997.

Por último, en la elección del 2006, en la lista nominal se encontraban 7,104,889 ciudadanos inscritos, y se contabilizaron 4,774,099 votos, lo que representa un 67.19% de participación electoral. A pesar de que hubo casi un millón de votos más que en 1997, el nivel de participación fue prácticamente el mismo en ambas elecciones debido

a que para el año 2006, se habían sumado más de un millón doscientos mil ciudadanos a la lista nominal.

Veremos la votación obtenida por los tres principales partidos políticos, PAN, PRI, PRD para observar si existe variación en su nivel de votación, así como identificar las posibles causas de dicha variación.

Gráfica 17. Votación obtenida por partido político en las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el periodo 1997-2006.



Nota: Para las elecciones de 2000 y 2006, se consideran los resultados en conjunto de las alianzas en las que participaron los tres principales partidos.

Fuentes: Para 1997, Instituto Federal Electoral *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999, p. 1258-1269; y de 2000 a 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Como se puede apreciar, en estas tres elecciones el PRD ha obtenido el primer lugar, y, con excepción de las elecciones del 2006, ha tenido un margen amplio de ventaja entre este partido y el que obtuvo la segunda posición.

El PAN, que inició su historia en la elección del Jefe de Gobierno con la tercera posición, logró consolidarse con el paso de los procesos electorales con la segunda posición, y ha logrado aumentar considerablemente la cantidad de votos a su favor.

Por otro lado, el PRI perdió el segundo lugar que había obtenido en la primera elección de 1997, para quedarse con la tercera posición en los posteriores procesos electorales, y aunque ha aumentado la cantidad de votación a su favor, lo ha hecho de manera escasa.

En lo que se refiere a los partidos minoritarios que no realizaron alianzas con el PRI, PAN o PRD, su votación se ha visto disminuida a través de los tres procesos electorales. Esto representa la importancia que conllevan las alianzas electorales para los partidos minoritarios.

El PRI, PAN y PRD juntos reúnen más del 80% de la votación total en las elecciones. Sin embargo, en las elecciones de 1997 el PRD aventajó a sus dos competidores por una diferencia mayor del 22% de la votación total. Para la siguiente elección, la distancia entre las fuerzas políticas se acortó significativamente; pues en el caso del PRD-PAN, únicamente hubo poco más de un punto porcentual a favor del primero; en el caso del PRD-PRI, la distancia fue de más del 11% a favor del PRD. Para 2006, la distancia entre PRD-PRI alcanzó su mayor magnitud a favor del primero (47 contra 21%, respectivamente); en el caso del PAN la distancia fue menor, pues este partido obtuvo 27% de la votación. Estos resultados muestran que la disputa política por la jefatura de gobierno de la entidad es altamente competida y que no hay territorios políticos seguros de los contrincantes.

Si bien los tres gobiernos locales que han existido en el Distrito Federal han estado encabezados por el PRD, los datos electorales muestran que la competencia y competitividad tienen vigencia en la capital del país.

La cantidad de votos efectuados y la participación electoral en las elecciones que se han efectuado para elegir Jefe de Gobierno del Distrito han permanecido en un nivel que podríamos considerar alto, pues mientras la votación total ha ido en aumento en

cada proceso electoral, el nivel de participación electoral se ha mantenido muy cerca del 70%, dejando relegado al abstencionismo a únicamente 30 por ciento.

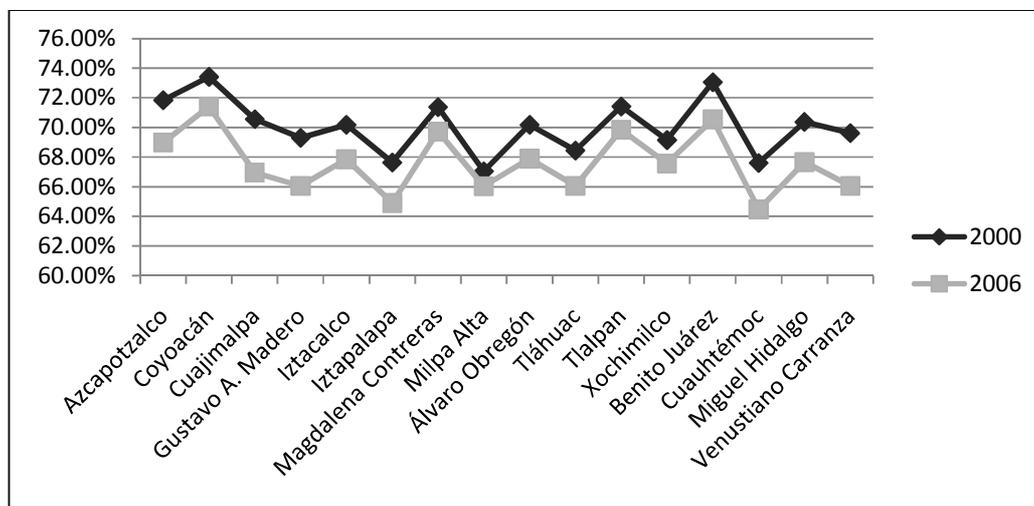
Estos índices altos se pueden explicar en dos vertientes: el aspecto federal y el aspecto local. En el aspecto local, las elecciones de 1997, representaron sin duda una novedad política e institucional que propició que un gran número de ciudadanos se dirigiera a las casillas a emitir su voto, dado que elegirían, por primera ocasión, a la autoridad encargada del Poder Ejecutivo local. En las elecciones del 2000 y 2006, también el factor de poder elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue determinante para que el nivel de participación electoral alcanzara altos índices.

Por otro lado, los altos niveles de votación y participación electoral en las elecciones de Jefe de Gobierno, no se entenderían sin el aspecto federal, pues cabe recordar que las elecciones locales de 2000 y 2006, coincidieron con las efectuadas para elegir Presidente de la República, un factor que sin duda propicia mayor concurrencia por parte de la ciudadanía a la urnas, pues se trata de elecciones de gran relevancia política.

Hasta aquí hemos visto la participación electoral a nivel entidad federativa, ahora veremos el nivel de participación por delegación para las elecciones efectuadas en el periodo 2000-2006.

Cabe especificar que en este sexenio se han efectuado dos elecciones para designar Jefe de gobierno, en los años 2000 y 2006.

Gráfica 18. Participación electoral por delegación en los comicios para designar Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 2000 y 2006.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Como podemos observar, existen delegaciones, como Coyoacán o Benito Juárez, con un alto nivel de participación electoral, con niveles superiores al 73% durante el proceso electoral del año 2000. Por el contrario, la participación electoral en Milpa Alta y Cuauhtémoc son las menores con 67.05 y 67.61% respectivamente, durante ese mismo proceso electoral.

En el 2006, nuevamente Coyoacán y Benito Juárez registran el mayor nivel de participación electoral con 71.42 y 70.55%, respectivamente. En cuanto al menor nivel de participación electoral, le correspondió a las delegaciones Cuauhtémoc e Iztapalapa con 64.47 y 64.90% respectivamente.

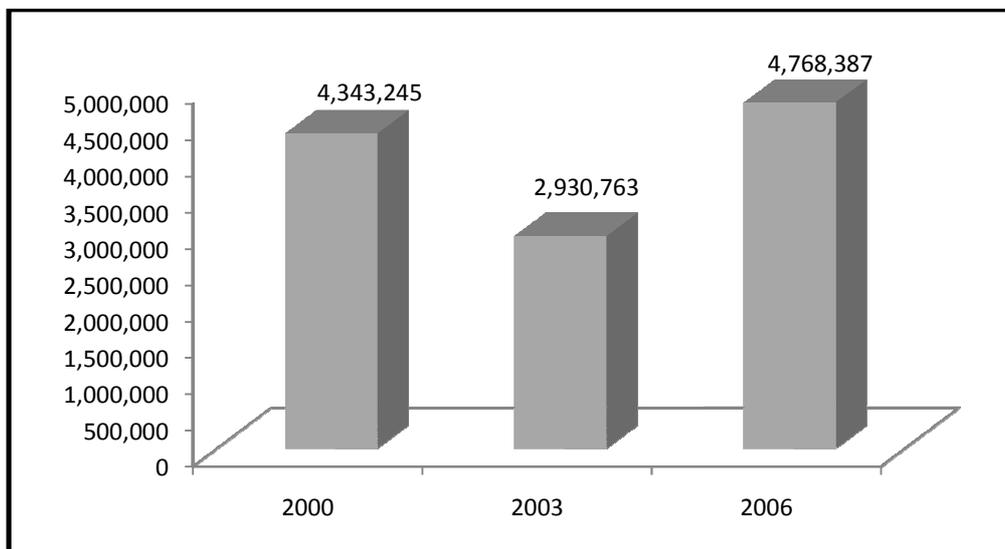
También podemos ver que en el proceso electoral del año 2000 la participación electoral fue mayor en todas las delegaciones que en el año 2006, aunque el margen de diferencia entre una y otra fue muy estrecho en Milpa Alta con únicamente 1.02%. Mientras que el más amplio fue en Cuajimalpa con una diferencia entre ambas elecciones del 3.61 por ciento.

Ahora analizaremos lo ocurrido con las elecciones realizadas para designar a los Jefes Delegacionales, este tipo de elección es la más reciente en la capital del país, pues se lleva a cabo a partir del año 2000, y se han efectuado tres elecciones de este tipo en el periodo 2000-2006.

Debido a que, como hemos mencionado, es el tipo de elección más reciente en la entidad, no existen antecedentes de este tipo de elección, así que únicamente nos ocuparemos de las elecciones realizadas en el sexenio de nuestro interés.

No obstante el hecho de que no haya antecedentes en el Distrito Federal para la designación de los Jefes Delegacionales, y que a pesar de ser un elemento que podría ser de gran utilidad, no impacta los fines de esta investigación, pues con los datos que se tienen se puede realizar el análisis de manera adecuada. La votación total en la entidad, con respecto a las elecciones para Jefes Delegacionales, se puede observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 19. Votación total en las elecciones de Jefes Delegacionales en el periodo 2000-2006.

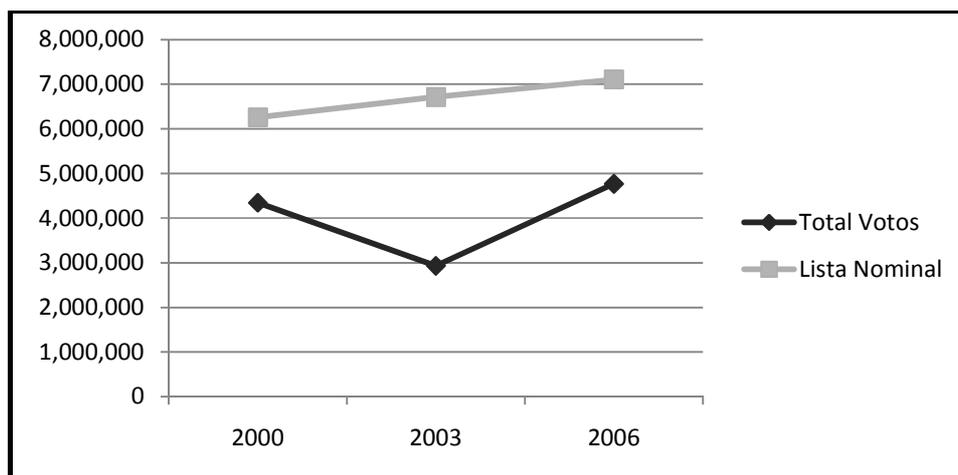


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Como podemos observar, en las elecciones del 2000 y 2006 se presenta un nivel de votación alto, y aumentó la cantidad en casi medio millón de votos de una elección a otra. Por otro lado, en la elección del 2003 se registró una disminución de cerca de un millón y medio de votos, con relación a la votación de la elección anterior.

Por otro lado, para poder identificar el nivel de participación electoral que existió en estas tres elecciones, es necesario revisar la relación de la votación total con la lista nominal, de esta forma poder notar si hay variación en el nivel de participación electoral a través del tiempo.

Gráfica 20. Votación total y ciudadanos inscritos en la Lista Nominal para las elecciones de Jefes Delegacionales en el periodo 2000-2006.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Para la primera elección de Jefes Delegacionales que se efectuó en el año 2000, en la lista nominal se encontraban 6,256,698 ciudadanos, de los cuales 4,343,245 emitieron su voto, lo que representa un nivel de participación electoral de 69.41%. Prácticamente, 7 de cada 10 ciudadanos inscritos en la lista nominal, acudieron a votar.

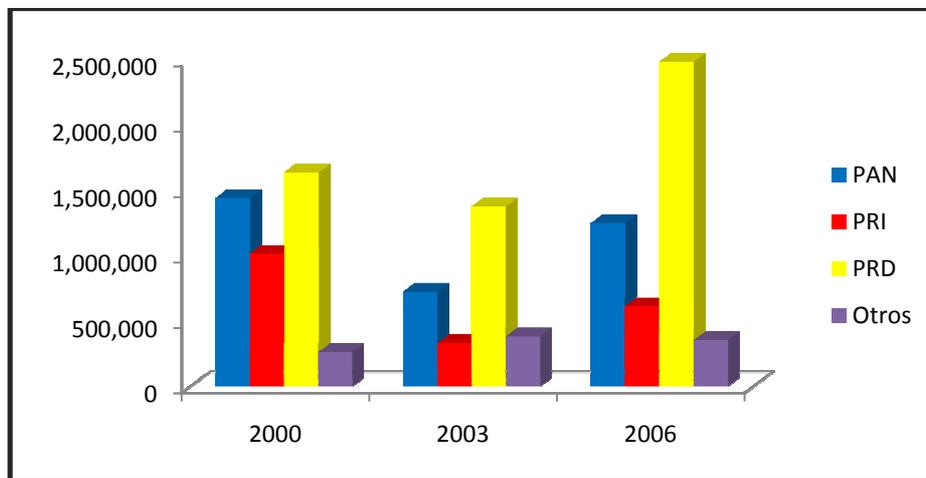
En las elecciones del 2003 la participación electoral fue de 43.66%, puesto que la lista nominal se conformaba con 6,712,664 ciudadanos, de los cuales 2,930,763 efectuaron su voto. Esto significa que menos de la mitad de los ciudadanos en posibilidad de votar,

ejercieron ese derecho, por lo que el nivel de participación electoral se redujo en aproximadamente 26 puntos porcentuales por relación al registrado en el año 2000, esto se puede entender en el sentido de que las del 2003 fueron elecciones intermedias, y no se eligió ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Presidente de la República, lo que pudo contribuir a que la participación electoral disminuyera.

Similares a las efectuadas en el año 2000, las elecciones del 2006 alcanzaron un alto nivel de participación al ubicarse en 67.11%, debido a que se contabilizaron 4,768,387 votos, y la lista nominal se integraba con 7,104,889 ciudadanos. También casi siete de cada diez ciudadanos inscritos en la lista nominal, acudieron a emitir su voto.

Ahora analizaremos la cantidad de votos emitidos a favor de los tres principales partidos políticos en la entidad para la elección de Jefes Delegacionales.

Gráfica 21. Votación obtenida por partido político en las elecciones de Jefes Delegacionales en el periodo 2000-2006.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Dejando de lado, por un momento, la cantidad de votos que evidentemente es variable de una elección a otra, podemos observar que en las tres elecciones el mismo patrón se repite: El PRD en primer lugar, el PRI en la tercera posición y Acción Nacional ocupa el segundo lugar en relación a la cantidad de votos emitidos para cada partido político.

Aunque es preciso aclarar que en el proceso electoral del año 2003, la suma de los votos obtenidos por los partidos minoritarios fue superior a la obtenida por el PRI por sí mismo.

En el 2000, el PAN obtuvo 1,439,482 votos, equivalentes al 33.60% de la votación frente a 1,634,326 votos del PRD equivalentes al 38.14 de la votación total; con esto el PRD obtuvo 10 de las 16 jefaturas en disputa, mientras que el PAN se quedó con seis.

En el caso del PRI, con poco más de un millón de votos en el 2000, no alcanzó a ganar una sola delegación; paradójicamente, en 2003, con su votación desplomada y alcanzando únicamente 328,403 votos, obtuvo el triunfo en una delegación.

Para las elecciones de 2003, la distancia de la votación entre el PAN y el PRD se acentuó a favor del segundo, con lo que el PAN perdió cuatro de las seis delegaciones que había ganado en el 2000.

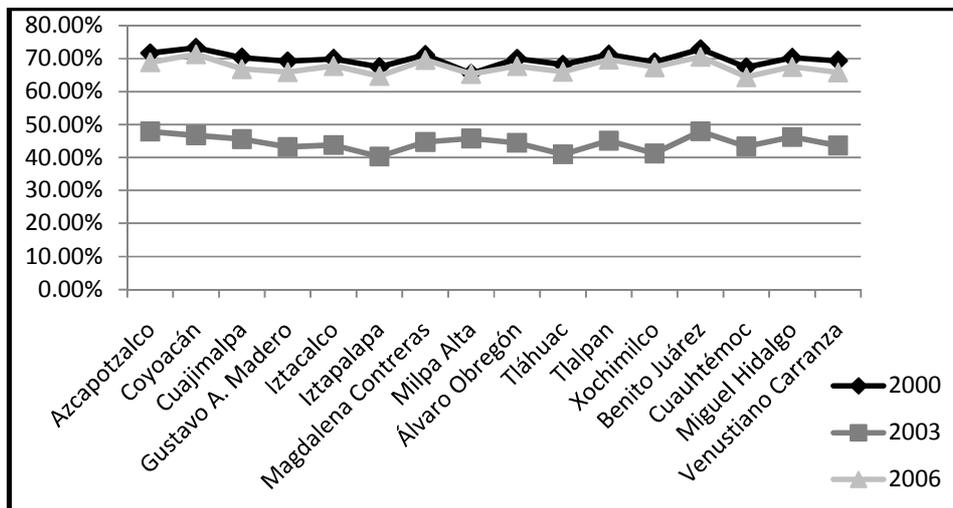
Finalmente, en 2006, el PRI obtuvo la menor cantidad de votación con 610,396 votos, frente a 1,246,810 del PAN y 2,479,396 del PRD. Con estos números, el PRI no alcanzó ningún gobierno delegacional; el PAN logró el triunfo en tres de las 16 delegaciones, y el PRD se quedó con las 13 restantes.

La variación evidente que muestra el nivel de participación electoral y en la cantidad de votos a lo largo de los tres procesos electorales para la designación de Jefes Delegacionales, es atribuible en primera instancia a los procesos federales, pues en los años 2000 y 2006, que es también cuando se eligió Presidente de la República, los niveles tanto de participación electoral como de votación total son más altos. Pues sin duda, el proceso electoral del 2003 llama la atención por su escaso nivel de participación. También se puede mencionar que el alto nivel de participación electoral en el 2000, es atribuible a que era la primera ocasión en que se realizaba este tipo de elección.

Otro factor que pudiera incidir en la cantidad de votación a favor de los partidos políticos, es el desempeño de sus gobiernos, pues al tratarse de una elección de Jefes Delegacionales, y al ser las autoridades de gobierno más próximas a la población, la ciudadanía puede cambiar su voto de un partido a otro con mayor facilidad.

Por esta razón, es necesario revisar la participación electoral en cada una de las dieciséis delegaciones en que se divide el Distrito Federal, con el objetivo de ubicar con mayor facilidad en nivel que registra cada una.

Gráfica 22. Participación electoral por delegación en los comicios para elegir Jefes Delegacionales en el periodo 2000-2006.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Distrito Federal, www.iedf.org.mx

Como se puede observar, los procesos electorales en 2000 y 2006 registran un nivel de participación muy similar. Llama la atención la delegación Milpa Alta donde la diferencia en la participación electoral de un proceso electoral a otro fue sólo de 0.05%.

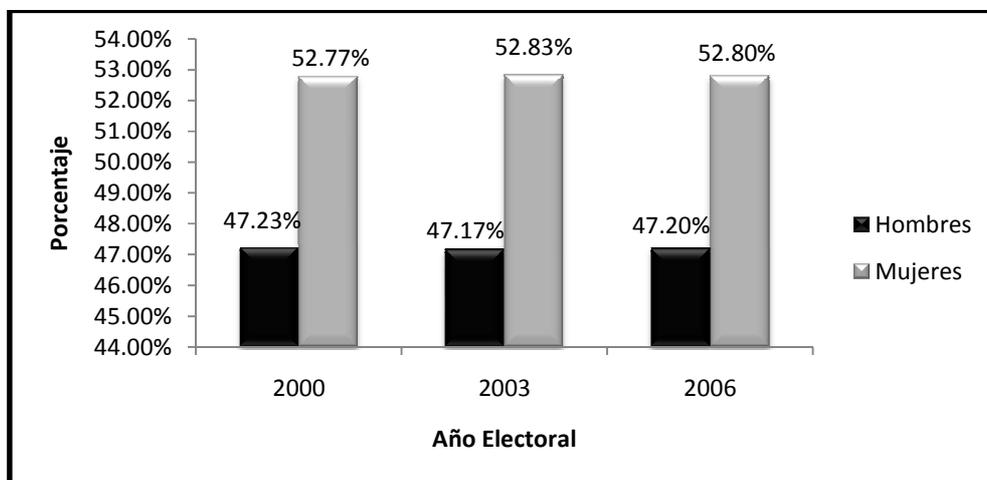
También es preciso mencionar que el nivel de participación electoral en todas las delegaciones del Distrito Federal en el 2003 fue inferior al 50%, es decir, ni la mitad de los ciudadanos en posibilidades de hacerlo, acudió a emitir su voto.

Ahora bien, es necesario profundizar en el aspecto de la participación electoral en el periodo 2000-2006, por lo que nos será de utilidad la revisión de los niveles de votación según el género de los votantes en la entidad, en los procesos electorales de 2000, 2003 y 2006.

Con ello es posible apreciar si el género es uno de los factores que propicia un mayor nivel de participación electoral, o si es un factor que no ha incidido directamente en la participación electoral de los procesos electorales efectuados en el Distrito Federal durante el sexenio que es objeto de nuestro estudio.

Primeramente observaremos la proporción de hombres y mujeres que están inscritos en la lista nominal, pues esta lista proporciona la base para un mejor estudio del nivel de participación electoral en la entidad.

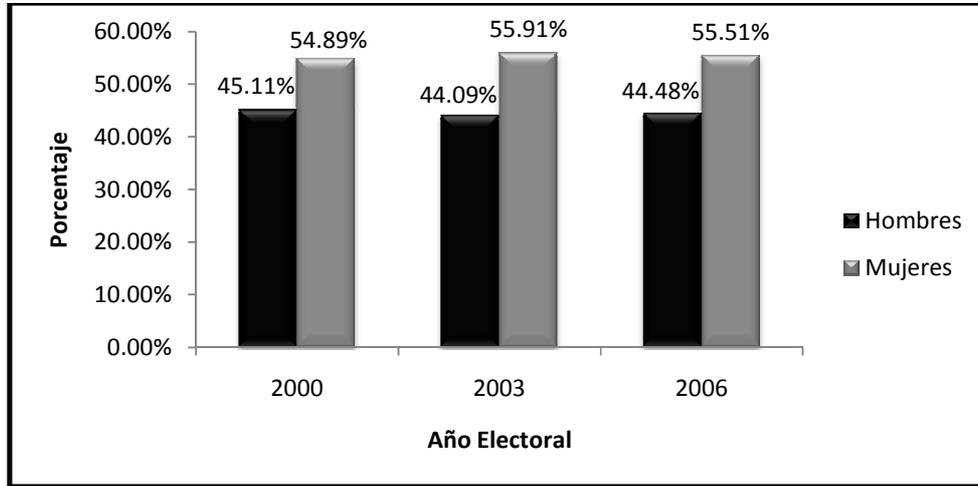
Gráfica 23. Proporción de hombres y mujeres inscritos en la Lista Nominal en el periodo 2000-2003.



Fuente: Estadísticos de la Lista Nominal proporcionada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, con fechas de corte al 25 de mayo del 2000, 21 de mayo de 2003 y 1 de junio del 2006.

De los hombres y mujeres que se encontraban en la lista nominal y ejercieron su derecho al voto se pueden ver representados en la siguiente gráfica:

Gráfica 24. Proporción de hombres y mujeres que votaron en las elecciones del Distrito Federal en el periodo 2000-2006.

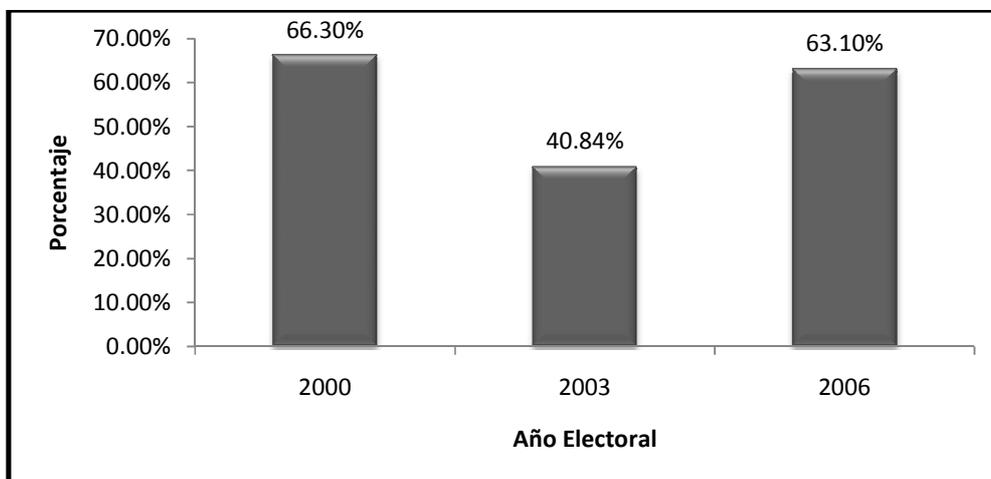


Fuente: La información estadística de participación electoral por sexo se deriva de las bases de datos con que cuenta la Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Esto nos demuestra no sólo que hay más mujeres registradas en la lista nominal, sino que la participación electoral de las mujeres en el Distrito Federal es mayor con relación a la participación de los hombres, pues en el año 2000 fue 9 puntos porcentuales superior la participación de las mujeres, y en el 2003 y 2006 la participación de las mujeres fue mayor en más de 11 puntos porcentuales.

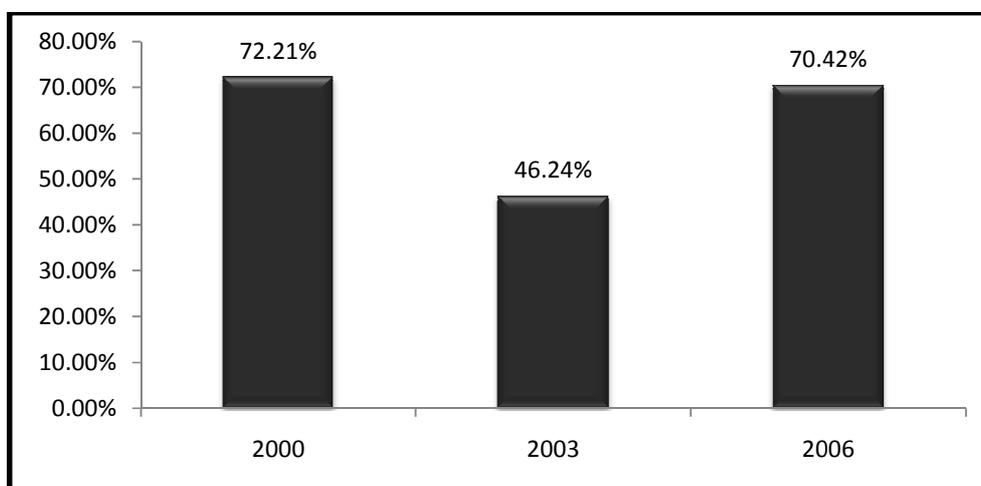
Así mismo, como la información anterior representa la participación electoral por género, ahora veremos por separado el nivel de participación electoral de los hombres y las mujeres en los tres procesos efectuados en el periodo 2000-2006. Esta información está representada en las siguientes gráficas:

Gráfica 25. Participación electoral de los hombres en las elecciones del Distrito Federal en el periodo 2000-2006.



Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Comparativo de las elecciones locales de 2000, 2003 y 2006 en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2007, p. 20.

Gráfica 26. Participación electoral de las mujeres en las elecciones del Distrito Federal en el periodo 2000-2006.



Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Comparativo de las elecciones locales de 2000, 2003 y 2006 en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2007, p. 20.

De las gráficas anteriores, podemos resaltar que durante las elecciones del 2000, el 72.21% de las mujeres que se encontraban en la lista nominal acudieron a votar; en contraste con 66.30% de los hombres, lo que refleja que las mujeres acudieron a las urnas 5.91% más que los hombres.

Durante el 2003, se dio una situación similar, pues en el proceso electoral de ese año, pues los hombres inscritos en la lista nominal y que acudieron a emitir su voto, fue de 40.84%, contra 46.23% de las mujeres; lo cual significa que las mujeres acudieron a emitir su voto 5.40% más que los hombres, un porcentaje muy similar, en términos relativos, al del año 2000.

La situación tuvo un moderado cambio para las elecciones del 2006, pues el porcentaje de mujeres que se encontraban en la lista nominal y acudieron a votar fue de 70.42% contra el 63.10% de los hombres; lo cual refleja que las mujeres asistieron a las urnas 7.32% más que los hombres. Lo que significa casi dos puntos porcentuales más que lo obtenido en los dos procesos electorales anteriores.

Para concluir, y como hemos visto a lo largo de este capítulo, la variación en el nivel de participación electoral, depende de muchos factores: políticos, de género, de espacio geográfico, del tipo de elección, del partido político, etc. y con todo ello, podemos decir que en un balance general de los procesos efectuados en el periodo 2000-2006, el nivel de participación puede considerarse elevado, pues aunque ha tenido variación, se han alcanzado niveles superiores al 70%, mayores a los registrados en otras partes del país.

Aunque también es cierto que se requiere realizar esfuerzos que complementen las acciones encaminadas a elevar el nivel de participación electoral en la ciudad, pues es necesario que el porcentaje sea cada vez mayor y que no existen variaciones en descenso, al contrario que las variaciones sean hacia el incremento de la participación electoral en todo el Distrito Federal.

Conclusiones.

De la presente investigación, se desprende una serie de conclusiones en materia de participación electoral en el Distrito Federal con relación a los comicios para designar a las autoridades del gobierno local.

Principalmente, la investigación ha servido para identificar cuál es el nivel de participación ciudadana existente en las elecciones locales del Distrito Federal en el periodo 2000-2006, describiendo la variación que existe entre los procesos electorales.

Con los resultados obtenidos, matizamos la hipótesis de que la magnitud de la participación ciudadana en elecciones locales en el Distrito Federal ha ido en aumento debido a las reformas electorales que han abierto mayores espacios para la participación de la ciudadanía en el proceso para la designación de las autoridades del gobierno de la capital del país mediante el voto.

A esta conclusión llegamos puesto que, aunque es cierto que sin las reformas electorales que abrieron la posibilidad de votar en elecciones locales a los habitantes de la capital del país, no existiría dicha participación, la magnitud de la participación no ha aumentado con relación a las reformas efectuadas.

Esto ya que en las elecciones de 1997, existió una disminución en la magnitud de la participación aunque en esas elecciones se elegiría (debido a las reformas realizadas) por primera vez al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Así mismo, en el año 2000, a pesar de que por primera vez se elegiría Jefes Delegacionales, el aumento en la magnitud de la participación no se debió a dicha reforma, sino que obedeció a que las elecciones locales coincidieron con la elección presidencial.

Por ello, concluimos que el aumento en la magnitud en la participación ciudadana en las elecciones locales, no responde únicamente a las reformas llevadas a cabo, pero sí son el aspecto que más incide en ello.

Ahora bien, y con base en la investigación realizada, podemos exponer también que los términos utilizados en torno a la participación electoral han servido para describir y definir realidades muy diferentes dependiendo de la época en la que se utilizan y han sufrido cambios a través del tiempo y de los lugares en que se emplean.

Por lo tanto, la imprecisión en la definición de los conceptos utilizados provoca que se caiga en ambigüedades a la hora de plantear y describir el tema de participación electoral, de ahí la importancia que adquirió delimitar los términos empleados en el presente trabajo; y matizamos la hipótesis planteada de que existe una distorsión de los principales conceptos y de las categorías de análisis acerca de la participación, pues consideramos que únicamente suele caerse en imprecisiones, sin llegar a la distorsión de términos.

Por otro lado, la investigación permite plantear que la construcción de las instituciones y herramientas legales en el ámbito electoral y político del Distrito Federal se han llevado a cabo de manera paulatina y debido a factores que han motivado dicha construcción, pues no se han originado sin causalidad. Así mismo, podemos concluir que se encuentran en proceso de ampliación y perfeccionamiento.

Dadas las características que poseen las instituciones y las herramientas legales en materia electoral en la capital del país, y los procesos históricos, sociales y políticos que se han experimentado y que hemos descrito, podemos aceptar la hipótesis de que la participación electoral en el Distrito Federal ha sufrido modificaciones tanto en la manera de efectuarse como en las instancias de expresión, pues ambas se han transformado de maneras diversas a través de la historia del Distrito Federal: desde consejos consultivos, pasando por órganos de representación y expresión, hasta órganos de gobierno propio. De igual forma las autoridades del Distrito Federal y su forma de elegirlos han sufrido modificaciones, contemplando conformación de ayuntamientos, designación presidencial y el proceso de elección popular.

Por otra parte, con la investigación podemos exponer que la participación electoral en la capital del país se ha modificado, dado que las transformaciones sufridas en el ámbito jurídico e institucional han dado origen a instancias que anteriormente eran inexistentes en el Distrito Federal, como el gobierno propio de la entidad y la celebración de elecciones para su designación.

Debido a ello, podemos confirmar la hipótesis de que la vida política y electoral de los habitantes del Distrito Federal se ha visto favorecida con modificaciones legales e institucionales que han permitido celebrar elecciones para designar autoridades locales; aunque también debemos agregar que existen limitaciones que acotan las funciones de los órganos de gobierno de la capital del país, así como de sus características, y por lo tanto, impide el pleno goce de los derechos políticos y electorales de los habitantes de la entidad.

Para finalizar, la investigación nos permitió distinguir el nivel de participación electoral que ha existido en las elecciones locales del Distrito Federal y determinar que sí se han presentado variaciones en su magnitud, hallando que dichas variaciones corresponden a varios factores, entre ellos, las reformas políticas y electorales efectuadas, la coyuntura política y social, y las elecciones presidenciales.

Por eso, se ha corroborado la hipótesis planteada de que la magnitud de la participación electoral ha variado debido a las condiciones legales e institucionales que se han experimentado y que han determinado el cauce de las elecciones locales realizadas en el Distrito Federal, ya que se han experimentado variaciones tanto en aumento como en disminución de la participación en los comicios realizados en la capital del país.

Bibliografía básica.

- Aguirre Vizuet, Javier, *Distrito Federal. Organización jurídica y política*, GEMAP, México, 1989.
- Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, CEIICH-UNAM, México, 1998.
- _____, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada/CIICH-UNAM, México, 1998.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, Ediciones Cal y Arena, México, 2005.
- Bosch, Agustí, y Vallès Josep, *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*, Editorial Ariel, España, 1997.
- Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, España, 2001.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, UAM-I, México, 2005.
- Gómez Tagle, Silvia, *Las elecciones de 1991 y la recuperación oficial*, García y Valadés/La Jornada, México, 1993.
- Gómez Tagle, Silvia y Valdés, María Eugenia, *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-Plaza y Valdés, México, 2000.
- Heater, Dereck, *Ciudadanía: Una breve historia*, Alianza Editorial, España, 2007.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, *Comparativo de las elecciones locales de 2000, 2003 y 2006 en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2007.
- León y Ramírez, Juan Carlos, y Mora Velázquez, Salvador, *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, UNAM, México, 2006.
- March, James, y Olsen, Johan, *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, FCE, México, 1997.
- Marshall, Thomas, *Ciudadanía y clase social*, Editorial Losada, Argentina, 2005.
- Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, México, 2001.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, FCE, México, 2004.

- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*, Editorial Gedisa, España, 2003.
- Salazar, Oziel, *La Reforma Política del Distrito Federal*, Plaza y Valdés, México, 2002
- Sartori, Giovanni, *Partidos Políticos y Sistemas de Partidos*, Alianza Universidad, España, 1980.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, IISUNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Bibliografía complementaria.

- Álvarez Enríquez Lucía, *¿Una ciudad para todos?: La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, UAM-A, México, 2002.
- Baca Olamendi, Laura. *Léxico de la Política*, FCE, México, 2005.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2007.
- Bokser, Judit, *Democracia y formación ciudadana*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1998.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1991.
- Cabrera, Juan Manuel, *Democracia y Participación Ciudadana*, Fundación Emmanuel Mounier, España, 2008.
- Chávez Carapia, Julia del Carmen, *Cultura de Participación y Construcción de Ciudadanía*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.
- Comisión Federal Electoral, *Proceso Electoral Federal 1987-1988*, México, 1988.
- _____, *Renovación Política Nacional*, Tomo II, México, 1987.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1974.
- Crespo, José Antonio, *Votar en los estados: Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Dahl, Robert, *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 1992.
- De Carreras, Frances y Vallès Josep, *Las Elecciones*, Blume, España, 1977.
- De la Garza, Enrique, *Crisis y sujetos sociales en México*, Vol. 1, CIIH-GEMAP, México, 1992.

- García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana: 1812-1988*, Adeo Editores, México, 1989.
- Galán Baños, Israel, *Ciudadanía, base de la democracia*, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura-Porrúa, México, 2003.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 2009.
- _____, *Las elecciones en México*, Siglo XXI Editores, México, 1993.
- Gutiérrez, Sergio y Rives, Roberto, *La Constitución mexicana en el Siglo XX*, México, 1994.
- Held, David, *La democracia en el orden global*, Paidós, España, 1997.
- Huerta Pishas, Elías, *Ventana a la Democracia*, Asociación Mexicana de Derecho Electoral, México, 1997.
- Huntington, Samuel P., *La tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, España, 2002.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, *Análisis y Perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Vol. 1, México, 2002
- _____, *Elecciones y Ciudadanía en el Distrito Federal*, Colección Sinergia, Vol. 6, México, 2006.
- Instituto Federal Electoral, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Vol. 4, México, 1997.
- _____, *Estadística de las elecciones federales de 1994*, IFE, México, 1995.
- _____, *Estadística de las elecciones federales y de las locales en el Distrito Federal de 1997*, IFE, México, 1999.
- _____, *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*, IFE, México, 1992.
- _____, *Prontuario de Información Electoral Federal 2007*, IFE, México, 2008.
- Larrosa Haro, Manuel, *Elecciones y partidos políticos en México, 1997*, UAM-I, CEDE, México, 2001.

- Milbrath, Lester, *Political Participation. How and Why do People get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago, 1965.
- Miranda Pacheco, Sergio, *La creación del Departamento del Distrito Federal*, UNAM, México, 2008.
- Moreno, Alejandro, *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, FCE, México, 2003.
- Moya Palencia, Mario, *Democracia y participación*, UNAM, México, 1997.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993.
- Olvera García, Julio César, y León y Ramírez, Juan Carlos, *Los ciudadanos de cara al Siglo XXI*, UNAM, México, 2005.
- Ontiveros Ruíz, Guillermo, *La política social en México 1988-1994*, FCE, México, 1995.
- Pascual Moncayo, Pablo, *Las elecciones de 1994*, Cal y Arena, México, 1995.
- Rodríguez Kuri, Ariel, *Ciudad de México: instituciones, actores sociales, y conflicto político*, Colegio de Michoacán, México, 1996.
- Rubio Carracedo, José; Rosales, María José, y Toscano Méndez, Manuel, *Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos*, Editorial Trotta, España, 2000.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, España, 2005.
- Sobrino, Jaime; *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*, México, INAP, 1993.
- Tamayo, Jaime y Valdés, Leonardo, *Movimientos políticos y procesos electorales en México*, Universidad de Guadalajara, 1991.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1991.
- Trejo, Raciél, *Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, México, 1992.
- Valdés, Leonardo, *Las Elecciones Federales de 1988 en México*, FCPyS-UNAM, 1988.
- Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1995.
- Varios autores, *De Chiapas a Colosio, el año que vivimos en peligro*, Rayuela Editores, México, 1994.

- _____, *Elecciones y partidos políticos en México, 2006*, UAM-I, CEDE, México, 2008.
- _____, *La democratización del Distrito Federal*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1994.
- _____, *Las Elecciones Federales de 1988 en México*, FCPyS-UNAM, México, 1988.

Hemerografía.

- Altman, David, "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", en *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, Chile, 2005.
- Bassols, Mario y Corona, Rocío. "Entre la sociedad y el gobierno: la ARDF", en Red Nacional de Investigación Urbana, *Ciudades*, núm. 31, año 4, México, 1992.
- Becerra Chávez, Pablo, "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991" en *Polis. Anuario de Sociología*, núm. 92, departamento de sociología, UAM-I, México, 1993.
- _____, "La legislación electoral en el Distrito Federal", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 4, UNAM, México, 1999.
- Bertranou, Julian, "Estructurando la política. El papel de las instituciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 57, núm. 1, UNAM, México, 1995.
- Boils Morales, Guillermo, "México: una ciudad sin gobierno democrático", en *Estudios Mexicanos*, vol. 3, núm. 1, Universidad de California-UNAM, México, 1987.
- Briseño Becerra, Carlos, "La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes", en *Acta Republicana, Política y Sociedad*, Año 8, Núm. 8, México, 2009.
- Camacho Solís, Manuel, "La reforma democrática de la Ciudad de México", en *Textos*, Vol. 2, Núm. 11, Fundación DF-Cambio XXI, México, 1993.

- Campos Esquerria, Roy y Cervantes, Juan Carlos, "Las encuestas y los procesos electorales" y "Quién es quién en las encuestas pre-electorales", en *Nexos*, núm. 236, agosto, México, 1997.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "Apunte sobre las elecciones mexicanas de 2006", en *Visages d'Amérique Latine*, núm. 4, Francia, 2006.
- Espinosa, Mario, "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el sueño cívico", en *Andamios. Revista de Investigación Social*, otoño-invierno, núm. 001, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2004.
- Estrella, Juan, "Ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México", en *América Latina Hoy*, vol. 40, Universidad de Salamanca, España, 2005.
- Fals Borda, Orlando, "Reflexiones sobre democracia y participación", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 48, núm. 3, UNAM, México, 1986.
- González, Marco, "El PRD y las elecciones del 2000 en el Distrito Federal" en *El Cotidiano*, vol. 17, núm. 104, UAM-A, 2000.
- Guerra Rodríguez, Carlos, "Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 56, No. 3, UNAM, 1994.
- Hernández Alcántara, Carlos, "La experiencia democrática del plebiscito en el DF (diciembre 1992-abril 1993)", en *Estudios Políticos*, Cuarta época, núm. 2, enero-marzo, UNAM, FCPyS, México, 1994.
- Huerta Pishas, Elías, *Ventana a la Democracia*, Asociación Mexicana de Derecho Electoral, México, 1997.
- Lutz, Bruno, "La participación electoral inconclusa: abstencionismo y votación nula en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, UNAM, México, 2005.
- Marván Laborde, Ignacio, "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano" en *Cuestiones* Núm. 4, enero-julio, México, 2001.
- Peschard, Jaqueline, "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, UNAM, México, 1993.

- Portal Ariosa, María Ana, "Políticas culturales y participación ciudadana en el Distrito Federal", en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 62, núm. 2, UNAM, México, 2000.
- Reforma Política, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, tomo I, abril-agosto, México, 1997.
- Regalado, Jorge, "La oposición y las elecciones presidenciales de 1994 en México", en *Espiral*, Estudios sobre Estado y sociedad, vol. I, núm. 1, México, 1994.
- Reyes del Campillo Lona, Juan, "La disputa social por el Distrito Federal", en *Desacatos*, núm. 24, UAM-X, México, 2007.
- Rodríguez Araujo, Octavio, "Elecciones en México (1988-1991)" en *Estudios Políticos*, Tercera época, núm. 8, octubre-diciembre, UNAM, FCPyS, México, 1991.
- Rosales, María José, Rubio Carracedo, José, y Toscano Méndez, Manuel. "Ciudadanía, Nacionalismo y Derechos Humanos", Madrid, Editorial Trotta, 2000.
- Tamayo Flores-Alatorre, Sergio, "La participación ciudadana: un proceso.", en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, Núm.4, UNAM, México, 1997.
- Tarrés, María Luisa, "Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México: dos estudios de caso", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 56, núm. 4, UNAM, México, 1994.
- Valdés Vega, María Eugenia, "Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997", en *Nueva Antropología*, junio, Vol. XVI, núm. 54, México, 1998.
- Woldenberg, José, "Los votos del Distrito Federal", en *Cuadernos de Nexos*, núm. 37, julio, México, 1991.
- Young, Pauline, "Las técnicas de la investigación social. Capítulo XVI: Estudio de una institución social", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 14, núm. 1, UNAM, México, 1952.
- Ziccardi, Alicia, "Distrito Federal: los enredos de la participación ciudadana", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, núm. 2, UNAM, México, 1997.