

Tesis

**Democracia:
el dilema de la participación
y la representación**

Camilo Emiliano Saavedra Herrera



4^o CONCURSO
DE ENSES, ENSES Y ENSES
2 0 0 4



INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero Presidente: JAVIER SANTIAGO CASTILLO
Consejeros Electorales: MARÍA ELENA HOMS TIRADO
EDUARDO R. HUCHIM MAY
RUBÉN LARA LEÓN
ROSA MARÍA MIRÓN LINCE
JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA
LEONARDO VALDÉS ZURITA

Secretario Ejecutivo: ADOLFO RIVA PALACIO NERI

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: ERNESTO HERRERA TOVAR
Suplente: RAÚL HERRERA ESPINOSA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: VICENTE GUTIÉRREZ CAMPOSECO
Suplente: JOSÉ LUIS DOMÍNGUEZ SALGUERO

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS
Suplente: FROYLÁN YESCAS CEDILLO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

4



4^{to} CONCURSO
DE TESIS, ENSAYO Y CUENTO
2 0 0 4

Tesis de licenciatura

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

DIRECTORIO

PRESIDENTA

Consejera Electoral ROSA MARÍA MIRÓN LINCE

INTEGRANTES

Consejera Electoral MARÍA ELENA HOMS TIRADO

Consejero Electoral LEONARDO VALDÉS ZURITA

Encargado de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

JOSÉ LUIS BARAJAS MARTÍNEZ

Editor: Valentín Almaraz Moreno, subdirector de Diseño y Producción de Materiales

Corrección de estilo: Nilda Iburguren, técnica especializada "A"

Diseño de portada: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción,
y Paula Montenegro Gigante, supervisora de campaña comunitaria

Formación: Paula Montenegro Gigante, supervisora de campaña comunitaria

Autor: Camilo Emiliano Saavedra Herrera

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

www.iedf.org.mx

1ra. edición, diciembre de 2004

ISBN: 968-5505-86-1

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva del autor.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-51-9



Tesis

**Democracia:
el dilema de la participación
y la representación**

Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Índice

INTRODUCCIÓN	9
1. EL DEVENIR DE LA DEMOCRACIA	13
1.1 Grecia: el ideal de la participación	13
1.2 La tradición republicana	17
1.3 El Estado-nación	20
1.4 El gobierno representativo	22
1.5 La soberanía popular	25
1.6 El sufragio universal	29
2. FUNDAMENTOS DE LA DEMOCRACIA LIBERAL	31
2.1 Demos / kratos	31
2.2 Libertad y democracia	33
2.3 Igualdad y democracia	36
2.4 Representación	38
2.5 Participación	40
2.6 Legitimidad y democracia	44
2.7 Modelos teóricos de democracia	46
3. LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DE ELECCIONES	53
3.1 La implementación de la democracia: sistema electoral y sistema de partidos	53
3.2 La democracia directa y sus instrumentos	58
3.3 El plebiscito	67
4. EL DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL	75
4.1 La democracia en el Distrito Federal	76
4.2 El ámbito de la democracia directa en el Distrito Federal	86
4.3 Consideraciones sobre el régimen democrático del Distrito Federal	91
5. EL PLEBISCITO EN EL DISTRITO FEDERAL	93
5.1 El marco jurídico del plebiscito	93
5.2 Antecedentes: la conflictividad general de la ciudad y <i>la obra pública del sexenio</i>	98
5.3 El proceso del plebiscito	101

CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	117

Introducción

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

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

El proceso de gestación de la democracia liberal parte de la génesis de la democracia como la primera oportunidad para que *los más* participaran del gobierno, transformándose con el tiempo en una forma que fue susceptible de ser incorporada al gobierno de sociedades extensas, complejas y diversas, como son las actuales. La democracia pasó de ser un sistema de gobierno en comunidades políticas homogéneas, a ser una forma de gobierno asentada en los extensos estados nacionales. Fue extendiéndose tanto a partir del entendimiento de la ciudadanía en un contexto de libertad frente a la posible tiranía del gobierno, como por medio del privilegio de la visión individual de la participación a partir del goce de derechos ciudadanos.

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

En la actualidad existen diferentes propuestas promotoras de formas de participación que trascienden el sufragio. Dichas propuestas hacen explícita una problemática fundamental: la restricción de la participación sólo al voto –característica del sistema democrático liberal, electoral y representativo– tiende a disociar a la ciudadanía del gobierno, lo cual significa

la pérdida de legitimidad de los gobiernos que emanan de la democracia basada en elecciones. En última instancia, ello significa la pérdida del mencionado *sustento esencial* de la democracia.

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

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

Durante las últimas décadas, en México se ha dado un proceso de transición a la democracia, inaugurándose un sistema de verdadera competencia por el poder, en el que la participación de los ciudadanos, materializada en el voto, ha sido realmente el elemento que ha determinado la conformación del gobierno. De manera particular en el Distrito Federal, la experiencia democrática es nueva. La población de la ciudad de México ha podido desde 1997 elegir a sus gobernantes y a los encargados de crear y modificar una estructura jurídica autónoma: la ciudadanía del Distrito Federal ha dejado de poseer el carácter limitado que la determinó durante la mayor parte del siglo xx.

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

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

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

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

Para conseguir lo anterior, esta investigación considera fundamental examinar la democracia en pos de definirla de manera precisa. Por ello, se la confronta en dos dimensiones que permiten caracterizarla de manera integral. La primera se configura desde un enfoque histórico-descriptivo, estableciendo cómo surge y cuáles han sido los factores principales que la ha determinado hasta su disposición actual. Se parte de Grecia como sede de la génesis de la democracia y época en la que surge el *sustento primario* de ella: la participación de la ciudadanía del gobierno. Posteriormente, se revisa al republicanismo por ser un factor que la dotó de un arreglo institucional verdadero, previendo la existencia de diferentes instancias de poder que deben armonizarse. Más adelante, se advierte la transformación que significó el nacimiento del Estado-nación para las comunidades políticas, el cual hizo factible que diferentes estamentos sociales pudieran participar del poder político, al incorporar la representación. Se suma al gobierno representativo, la noción de soberanía popular, que consiguió plasmarse en las constituciones surgidas de las revoluciones burguesas, modificando el panorama político y haciendo que el pueblo se configurara como el pilar de los regímenes políticos. Por último, se expresa la forma en la que incidió de manera definitiva la extensión del sufragio en la implementación de la democracia.

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

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

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

De esta manera, se presenta el contexto en el que se efectuó el primer plebiscito en el Distrito Federal, como mecanismo para que la ciudadanía decidiera la construcción de segundos niveles en dos vialidades de la ciudad. Se examina las características que posee el ordenamiento legal en la materia, como también el proceso del plebiscito, para poder evaluar en última instancia sus resultados.

1. El devenir de la democracia

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

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

ROBERT DAHL (*La democracia y sus críticos*)

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

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

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

1.1 GRECIA: EL IDEAL DE LA PARTICIPACIÓN

La democracia griega interesa a este trabajo por diversos aspectos. El primero, y más evidente, es que Grecia es la cuna de la democracia. Un segundo aspecto radica en el desempeño mismo de la democracia griega, caracterizado por la participación directa de sus miembros, en una lógica de igualdad entre los ciudadanos; ello frente las circunstancias de una sociedad crecientemente compleja, como es la que vivimos en la actualidad. El tercer motivo se sus-

tenta en los ideales griegos de la vida en sociedad, de la virtud y especialmente del bien común, de lo público por encima de lo privado.

En la primera mitad del siglo V a. C. tuvo lugar “una transformación en las ideas e instituciones políticas vigentes entre griegos y romanos que, por su importancia histórica, es comparable a la invención de la rueda o al descubrimiento del Nuevo Mundo.”¹ La aparición de la democracia originó una nueva visión de un sistema político en el que se consideraba al pueblo como soberano, capaz de autogobernarse, pues tanto social como individualmente, el ser humano estaba en condiciones de decidir la manera en que quería organizar y administrar sus recursos.

Robert Dahl manifiesta que las ideas democráticas de los griegos se han preservado más que sus instituciones, lo cual resalta, pues lo que conocemos hoy proviene de sus críticos, Platón y Aristóteles principalmente, más que de sus defensores.² En la herencia democrática griega no hay algún teórico de importancia considerable como en otros momentos lo fueron por ejemplo John Locke y Jean Jacques Rousseau. La visión que tenemos hoy de la democracia griega nos ha sido heredada tanto por sus críticos como por los ideales que cimentaron su desarrollo: igualdad, libertad, justicia y respeto a la ley.

La democracia surge en Grecia hacia el año 400 a. C., un siglo después de las reformas de Clístenes³ (que inauguraron la transición hacia la democracia en Atenas), y una década después de la *restauración* de la democracia luego de que se desbaratase el régimen de 411 –lo que se conoce como los Treinta Tiranos– y un año después del juicio y muerte de Sócrates.

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

Un segundo factor fue el aumento de poder de los estratos inferiores de la sociedad griega. El enriquecimiento de los nobles no estuvo acompañado de mejoras en las condiciones de vida de las clases más pobres; éstas, al aumentar en número, ejercieron progresivamente una mayor presión sobre los sectores privilegiados, dando lugar a un periodo de intensas luchas sociales. Sin embargo, “entre todos los factores que pueden señalarse, lo que alimentó un modo de vida democrático fue quizá el surgimiento de una ciudadanía a la vez económica y militarmente independiente, en el contexto de comunidades relativamente pequeñas y compactas”.⁴

Los cambios de organización y tecnología militar fueron los factores que, al reunirse, dieron pie a que fuera en Grecia donde surgiera la democracia. Tradicionalmente, las ciudades-Estado griegas fueron dominadas por la nobleza, lo cual se debe en buena medida a la tecnología militar que prevalecía en la época, ya que por estar basada en el caballo y la carroza, estaba exclusivamente al alcance de los nobles.⁵ A esta superioridad en materia bélica se agregó el dominio político. La nobleza podía, por una parte, mantener a raya a los grupos de plebeyos mediante su poderío físico; por otra, su situación privilegiada para la guerra les permitía hacerse de los diversos beneficios materiales provenientes de ésta.

Para el siglo VII a.C. dicha supremacía militar se vio trastocada por la aparición de la infantería griega, los *hoplitas*, que les significó a los plebeyos la posibilidad de adquirir aditamentos para la guerra, preparándose entonces para las artes bélicas. De esta manera, la

¹ Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 21.

² Robert Dahl, *op. cit.*, p. 21.

³ Durante el gobierno de Clístenes se permitió participar en el gobierno a las clases sociales distintas a los eupátridas y plutócratas. Se instituyó el ostracismo, el cual permitía al pueblo desterrar por 10 años al ciudadano que influyera negativamente en la ciudad (Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973. p. 456.

⁴ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 28.

⁵ Tanto Robert Dahl como David Held coinciden en que las innovaciones en los asuntos militares produjeron una igualación de los habitantes de las ciudades griegas, lo que hizo que diversos sectores sociales que no tenían poder lo consiguieran, buscando luego tener poder en las instancias de gobierno.

polis fue progresivamente dependiendo de dichos militares que defendían la ciudad, con lo cual éstos adquirieron cada vez más influencia en la vida política.

La idea de los cambios en la estructura militar como catalizadores del surgimiento de la democracia en Grecia la han compartido diversos estudiosos de la democracia, como Robert Dahl y David Held. El primero explica que la caída de los regímenes aristocráticos la facilitó la aparición de los hoplitas, que con su adhesión a ciertos tiranos provenientes de los sectores populares, adquirieron mayor poder: “en definitiva, fue esta última la que provocó la transición hacia la democracia griega”⁶. En sintonía, David Held manifiesta:

...los importantes cambios en la organización militar, que hicieron de agricultores y campesinos moderadamente prósperos, piezas centrales de la defensa de la comunidad. Sería este cambio, quizá más que ningún otro, el que influiría en la futura estructura política de las ciudades-estado.⁷

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

La polis es la sede del surgimiento de la democracia por el profundo vínculo que guarda con la vida de sus habitantes, “la democracia antigua se concebía como una relación inherente, simbiótica con la Polis”.⁸

La importancia central de la ciudad para los griegos se palpa de manera ejemplar en la obra aristotélica, pues se la considera el único sitio donde el hombre puede vivir bien, y para ello, había que vivir siempre buscando la virtud: quien vive bien vive con virtud.

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

...en la mejor de las Polis los ciudadanos son a la vez virtuosos, justos y felices. Y como cada cual procura el bien de todos, y la ciudad no está dividida en otras tantas ciudades menores de los ricos y los pobres, o pertenecientes a distintos dioses, todos los ciudadanos pueden convivir en armonía”.⁹

En el estudio actual sobre la polis encontramos la objeción que hace Giovanni Sartori a la consideración común de la polis como ciudad-Estado.¹⁰ Sartori manifiesta que en ninguna forma la polis era un Estado, sino más bien una comunidad: “cuando hablamos del sistema griego como si fuera un Estado democrático cometemos una incorrección terminológica y conceptual”.¹¹ La trascendencia de esta réplica radica en la importancia que se le adjudica a la democracia griega para poder atender los problemas de la democracia en nuestros tiempos. Para Sartori, la experiencia griega no puede enseñarnos cómo construir un Estado democrático, puesto que la democracia de los antiguos estaba caracterizada por no tener Estado. Otros, como Robert Dahl, consideran que, a pesar de las extremas diferencias entre la situación actual y la acaecida en Grecia, esta experiencia sí nos ofrece diversas enseñanzas para atender los problemas contemporáneos.

⁶ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 294.

⁷ David Held, *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial, 1992, p. 29.

⁸ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 2000, p. 344.

⁹ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰ Es prácticamente un consenso el observar las ciudades griegas como ciudades-Estado; innumerables son los ejemplos de ello. Para esta materia vale la pena revisar la obra de Dahl y David Held, entre otros.

¹¹ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 344.

La democracia griega iba más allá de ser una forma de gobierno, significaba un compromiso con la virtud cívica, que implicaba *encimar* la vida pública en la privada. El ciudadano debía ocupar una parte de su tiempo en atender los asuntos de la ciudad en detrimento del tiempo que le dedicaba a las actividades económicas. Para estar en posibilidad de hacer esto, el ciudadano necesitaba una suplencia en la producción. Como señala Maija Setälä “Probablemente esta *devoción* sólo es posible en una sociedad en la que la esclavitud liberaba a los ciudadanos de la producción económica”.¹²

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

La ciudadanía constituía el órgano soberano fundamental de Atenas: la Asamblea. Ésta se reunía más de 40 veces al año y tenía un quórum de seis mil ciudadanos como mínimo.¹³ Por la Asamblea pasaban todos los grandes asuntos de la ciudad, a saber: leyes, finanzas, cuestiones “internacionales”, decisiones bélicas, etc. En la Asamblea se buscaba siempre tomar decisiones unánimes, bajo la creencia de que los problemas podían ser resueltos según el interés común –considerado entonces como único–; sin embargo, se permitía que los asuntos polémicos se decidieran por votación mediante la regla de la mayoría.

Al ser la Asamblea un órgano muy extenso para redactar su propia agenda, existía el *Consejo de los Quinientos*, que era el comité ejecutivo y de gobierno de la primera, encargado de organizar y proponer las decisiones públicas. Al mencionado consejo lo complementaba el *Comité de los Cincuenta*, que tenía un presidente a la cabeza y cuyo mandato duraba un día. Casi todos los funcionarios eran electos por un periodo no renovable de un año. De la Asamblea dependía también la decisión sobre otros cargos, como la selección de jefes militares, de los jurados populares en los tribunales y de los miembros de las magistraturas, que tenían funciones administrativas.

El sistema de elección que poseían los griegos se basó en tres formas: sorteo, en el caso de quienes formarían el Consejo de los Quinientos y de quienes serían magistrados y miembros de los jurados populares en los tribunales; elección directa en el caso de los jefes militares; y rotación en el caso de los miembros del Consejo de los Cincuenta.

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

A pesar de la intensidad e importancia que implicaba la ciudadanía, ésta tenía un carácter de exclusividad muy importante, pues se consideraba ciudadano únicamente al varón, adulto (mayor de 20 años), nacido dentro de la polis e hijo de otro ciudadano. Esto hacía que ni las mujeres, ni los niños, ni los extranjeros, y mucho menos los esclavos, poseyeran la ciudadanía. Los ciudadanos –*gobnantes* en democracia– eran una minoría.

La ciudadanía era no sólo exclusiva no inclusiva, también era excluyente en dos sentidos: interno, pues eran pocos los que gozaban los derechos y obligaciones del ciudadano; exter-

¹² Maija Setälä, *Referendums Around the World*, Nueva York, St. Martin's Press, 1999, p. 43. [Cursivas mías].

¹³ Cfr. David Held. *op. cit.*, p. 37.

no, porque la democracia sólo existía entre los miembros de una misma polis, no entre los griegos en conjunto.

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

La intensidad de la ciudadanía en Grecia, con su correlativa participación, es cuestionada por la observación acerca de que la última estaba volcada principalmente a la administración pública y no tanto a la asamblea, siendo un número muy restringido quienes pronunciaban un discurso en ésta.¹⁴

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

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

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

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

1.2 LA TRADICIÓN REPUBLICANA

El estudio del republicanismo en su conexión con el de la democracia es trascendente en cuanto nos permite, primeramente, dilucidar cuáles son los terrenos propios de uno y de

¹⁴ Cfr. Robert Dahl, *op. cit.*, p. 31.

otro concepto, dada la confusión en que caemos al estar integradas diferentes tradiciones en las instituciones de nuestro tiempo. En segundo término, nos permite entender la transmisión de los principios de virtud cívica y bien común a lo largo de la historia, con una clara diferenciación de lo público y lo privado. En tercer lugar, se encuentra el énfasis en la vigencia de un orden constitucional para proteger las libertades y para establecer un orden institucional que equilibre el poder, evitando así la posible existencia de la tiranía.

República viene del romano *res publica*, cosa pública, que destaca la importancia de la cosa del pueblo, del bien común. Al hablar de república, hablamos de muy diversos momentos en la historia que marcan el desarrollo de la república como concepto y la república como un hecho. La república ha sido practicada por sociedades distintas en diferentes épocas, ha sido invocada con objetivos diversos y por diferentes corrientes; es entonces complicado entender al republicanismo como un conjunto de ideas sistemáticas y coherentes.¹⁵

Es posible hablar de la tradición republicana en función del vínculo que existe entre la obra de Aristóteles, la república romana, la república de Venecia, la interpretación de Nicolás Maquiavelo, la reformulación acaecida en Inglaterra y en Estados Unidos, y la república como bandera de la Revolución francesa. A pesar de las diferencias de momentos tan distintos como los anteriores y de las ideas tan diversas que los influyeron, es factible hablar de una tradición en cuanto pueden verse por lo menos tres puntos de convergencia principales: el primero –heredado de Grecia– es la búsqueda de la virtud cívica y la consecución del bien común; el segundo es el hincapié en instaurar una constitución para que sean las leyes las que gobiernen a los hombres, y el último busca que dicho orden constitucional establezca un sistema que imposibilite la acumulación de poder, puesto que es peligrosa, ya que puede corromper tanto a los gobernantes como al pueblo, haciéndoles perder el objetivo último, que es el bien común de las decisiones.

Si bien Roma podría considerarse el antecedente más lejano de república, en Grecia encontramos una experiencia considerable, concretamente en Esparta. Esta ciudad griega trasciende por la existencia de una monarquía compartida, formada por dos reyes, por un Senado compuesto por los mismos más 28 ancianos designados de manera vitalicia. El Senado espartano poseyó facultades amplias; funcionó como asamblea pública integrada por el conjunto de ciudadanos espartanos, pero que no deliberaba, sólo votaba los asuntos que el Senado ponía a su consideración. Como puede verse, la república espartana tuvo un profundo carácter aristocrático, aunque con una construcción constitucional que pretendía equilibrar los poderes, haciendo además partícipes de las decisiones a los ciudadanos comunes a través de la asamblea.

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

Aunado a lo anterior, fueron puestos en práctica los *plebiscitos*, a través de los cuales la *plebs* podría hacerse escuchar en relación con cualquier asunto que afectara la *res publica*.¹⁶ Roma es de esta manera un claro ejemplo de la *democratización* de una república, evidenciando las diferencias entre una república y la democracia.

¹⁵ *Ibid.*, p. 35.

¹⁶ Cursivas mías. Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 457.

Las ciudades italianas de Venecia, Génova y Florencia son muestra también de gobiernos republicanos en una parte su historia, aunque el rasgo común de éstas es que fueron muy aristocráticas y oligárquicas. Venecia estuvo gobernada por un funcionario vitalicio llamado *duce*, elegido por doce electores nombrados por los ciudadanos; no obstante, en el pueblo veneciano se fue formando una aristocracia que tendió a conquistar el poder. La república genovesa era similar, existía un Senado integrado por doce miembros, quienes elegían al *duce*, y además existía una cámara de procuradores conformada por ocho personas elegibles cada dos años. La experiencia florentina estuvo marcada por las disputas entre nobles y burgueses, ente güelfos y gibelinos, que produjeron una gran inestabilidad en el gobierno hasta la llegada de los Médicis.

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

En el siglo XVIII apareció en Inglaterra otro ejemplo de república; aunque efímero, trascendió por haberla heredado a sus colonias americanas, que a la postre la pondrían en práctica. La idea republicana está presente en la *Constitución de los Estados Unidos de América* de 1787. La versión norteamericana era federal, ya que los estados y la federación tenían esferas de competencia propias, “por lo que era una república plural y dividida, y la voluntad de la federación era la resultante de la concurrencia entre la voluntad de los estados (senado) y de la nación (cámara de diputados)”.¹⁷ Asimismo, la república norteamericana reunió las figuras de jefe de gobierno y de Estado en una misma persona, al establecer un régimen presidencial.

Según Robert Dahl, la república se aproxima a la democracia griega en la perspectiva de que en sociedad es como el hombre vive mejor, buscando ser buen ciudadano y teniendo como fin el bien de su ciudad, que no es otra cosa que el bien común. El republicanismo considera que los sistemas políticos deben entender a los seres humanos de acuerdo con los principios de éstos y ante la ley. Será esta igualdad la que permitirá que los ciudadanos participen de su gobierno, principio intrínseco de la república.

Dahl señala que existieron dos tipos de republicanismos, el aristocrático y el democrático. El primero veía que el pueblo debía estar limitado en su poder, pudiendo elegir a sus gobernantes, pero no participar de su gobierno. El segundo buscaba reprimir los elementos aristocráticos y oligárquicos dotando al pueblo de un mayor poder.

Las divergencias entre los que pujaban por un mayor poder del pueblo y los que buscaban restringirlo se vieron mitigadas por la aparición de la propuesta de Montesquieu, que sugería la creación de un orden constitucional basado en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. A la postre, se sumó a dichas ideas la de federación, que ponía a la república en dos niveles, dentro de los estados y como muestra de la unión de distintas entidades bajo el gobierno central encarnado por un presidente.

Roberto Gargarella considera que encontrar un significado concreto de republicanismo resulta vago, pero sí es factible hallar un hilo conductor¹⁸ a lo largo del tiempo que nos permita conocer a qué nos referimos al utilizar este concepto. Expone que la concepción antitiránica es la unión de las diferentes visiones de republicanismo, íntimamente ligada a

¹⁷ Norberto Bobbio et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1998. p. 1393.

¹⁸ Él lo llama común denominador (Roberto Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 166).

una visión de libertad en los planos individual, social y del Estado mismo: “en su rechazo de la dominación y la tiranía, el republicanismo reivindicó una idea robusta de libertad. Dicha libertad precisaba, para su sostenimiento, de la virtud de los ciudadanos; y dicha virtud, a su vez requería de ciertas precondiciones políticas y económicas”.¹⁹

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

Para los republicanos, el buen gobierno es aquel que busca la virtud de los ciudadanos y la sociedad y que promueve la participación política de sus ciudadanos. Gargarella piensa que la principal enseñanza de la tradición republicana para nuestros días es

la idea de que el autogobierno exige que las ‘instituciones básicas’ de la sociedad –y así, el modo en que se organiza el sistema de gobierno, el modo en que se regula la economía– queden bajo pleno control de los ciudadanos y se orienten a favorecer el ideal de ciudadanía asumido por ellos”.²⁰

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

El estudio del republicanismo en su conexión con el de la democracia es trascendente en cuanto nos permite, primeramente, dilucidar cuáles son los terrenos propios de uno y de otro concepto, dada la confusión en que caemos al estar integradas diferentes tradiciones en las instituciones de nuestro tiempo. En segundo término, nos permite entender la transmisión de los principios de virtud cívica y bien común a lo largo de la historia, según una clara diferenciación de lo público y lo privado. En tercer lugar, se encuentra el énfasis en la vigencia de un orden constitucional para proteger las libertades y para establecer un orden institucional que equilibre el poder, evitando así la posible existencia de la tiranía.

1.3 EL ESTADO-NACIÓN

En el surgimiento del Estado-nación confluyen factores que, al unirse, constituyen uno de los fenómenos de mayor repercusión en la historia de la humanidad y, por lo tanto, en el pensamiento político. La importancia de la aparición del Estado-nación para la democracia radica en la revolución que significó como organización política de la sociedad, al aglutinar a una población amplia en una gran extensión territorial, bajo un mismo gobierno, regido por las mismas leyes. Si bien el Estado-nación en su génesis no encuentra un parentesco con la democracia, su desarrollo incorpora paulatinamente al sistema democrático como forma de gobierno, teniendo como tamiz las revoluciones inglesa, francesa y norteamericana. El análisis del surgimiento del Estado-nación, de la mano con los otros factores tratados en este capítulo, va configurando paulatinamente a la democracia que conocemos hoy, asentada sobre la compleja sociedad contemporánea.

¹⁹ Roberto Gargarella, *op. cit.*, p. 166.

²⁰ *Ibid.*, p. 166.

Los estudiosos del Estado coinciden en manifestar que el surgimiento del Estado-nación ocurrió en el Renacimiento, rompiendo con el Medioevo, con el feudalismo, siendo la entidad que logró unificar la dispersión de poder característica del mencionado periodo.

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

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

Aunado a la aparición de las nacionalidades, ocurrió un fenómeno social y económico de gran relevancia: el surgimiento de la *burguesía*, la cual apareció en el exterior de la muralla de los castillos feudales, constituyéndose como un grupo social formado, no por siervos ni por señores, sino por comerciantes que con el tiempo fueron adquiriendo importancia y conciencia propia, debido primordialmente a su poder económico. Si bien este fenómeno encuentra como ejemplo característico lo sucedido en Italia,²¹ en las demás ciudades europeas ocurrió algo similar. Esta clase burguesa, con su ambición e iniciativa, se convirtió en un factor político que debía tomarse en cuenta. Ya no eran sólo los intereses de la aristocracia y del clero los que pugnaban por el poder.

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

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

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

Entre los siglos xv y xviii, el Estado-nación sufrió diversos cambios motivados por el progresivo poder que adquirió la burguesía gracias a la acumulación de capital, que además necesitó crecientemente el monarca.

Al respecto, la teoría política generó una gran diversidad de ideas, tanto en favor como en contra del absolutismo, pero siempre partiendo de la existencia de un ente que se en-

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

cuenta por encima de todas las voluntades, el Estado, el cual en algunos casos podría estar bajo el mando –como se verá en el apartado sobre la soberanía popular– de una persona o de varias.

Con las revoluciones burguesas ocurre un importante cambio en la concepción del Estado-nación, pues significaron la inclusión plena de la representación mediante asambleas partícipes del poder político. A través de ella, el Estado-nación incluirá progresivamente a más personas en la creación del gobierno.

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

²² Robert Dahl, *op. cit.*, p. 40.

²³ En el derecho privado, la noción jurídica de representación suscita la teoría del mandato civil establece que “una persona (el mandante) puede dar a otra (el mandatario) el derecho a actuar en su nombre, soportando la primera todas las consecuencias de los actos realizados por la segunda”. Maurice Duverger. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Ariel, 1980, p. 73.

²⁴ *Diccionario Electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Elecciones y Democracia), p. 613.

²⁵ El feudalismo surge como un intento de la realeza de colocar nuevas clases dirigentes de origen monárquico en los sitios ocupados por los viejos liderazgos, por ejemplo, los grupos étnicos. No obstante, al consolidar su poder, estas nuevas clases dirigentes se alejaron del dominio de los monarcas, para hacer una defensa de su espacio de dominio (Norberto Bobbio *et al.*, *op. cit.*, p. 644).

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

1.4 EL GOBIERNO REPRESENTATIVO

Los griegos consideraban que la democracia podía ser la forma de gobierno de sociedades relativamente pequeñas y poco extensas, por lo que nunca crearon un gobierno representativo estable. En Roma la situación fue diferente, pues la República se volvió extensa al modificarse completamente las condiciones sobre las que había sido fundada. El crecimiento en población y territorio hizo que los ciudadanos que se encontraban alejados de Roma no tuvieran medios para estar presentes en las asambleas que elegían a los magistrados y sancionaban leyes, ya que éstas se llevaban a cabo en aquella ciudad. Paulatinamente, las asambleas se transformaron en cuerpos representativos, originando así una incipiente forma de representación “virtual más que efectiva, (pues) favorecía (si bien algo azarosamente) a quienes podían ingeniárselas para concurrir”.²²

Las repúblicas italianas del Renacimiento, que no vivieron en ningún momento el fenómeno romano de la expansión y la necesidad de participación efectiva de sus ciudadanos en un gran órgano de gobierno, no tuvieron necesidad de buscar nuevas formas de canalización del poder político, como la representación, para solucionar el problema de la participación ciudadana.

Inspirada en el derecho privado,²³ la representación surge en el Medioevo, dentro de las órdenes religiosas, siendo empleada para solucionar el problema de su dirección sin caer bajo el control episcopal o papal.²⁴ No obstante, su utilización se amplía a otros ámbitos de la vida medieval, fundamentalmente por su conexión con dos características de la época: el régimen feudal y el corporativismo.

El feudalismo, característico de la Edad Media, se distinguió por la fragmentación del poder. Los señores feudales eran muy poderosos, pero exclusivamente dentro de su territorio, y el poder de los monarcas estaba limitado por el señorío en los feudos.²⁵ Aunado a ello, los monarcas se vieron en graves problemas económicos, lo cual aminoró más su capacidad de influencia y aumentó su dependencia. Los señores feudales buscaron una forma de incidir en las decisiones que tomara el monarca, apareciendo así la representación como solución a este problema. Las Cortes en España, el Parlamento en Inglaterra y los Estados en Francia, son prueba de la representación en ciernes que se vivió en aquella época.²⁶

El corporativismo fue base de la organización social en el Medioevo. Las corporaciones fueron asociaciones de individuos que ejercían la misma actividad profesional, la cual

muchas veces les había sido transmitida por la vía familiar. Al monopolizar su oficio, la corporación también monopolizaba la producción y excluía a personas ajenas, adquiriendo poder y constituyéndose en medio de representación de determinado oficio.

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

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

En sus orígenes, la representación estaba muy lejos de considerar la opinión de la mayoría. La selección atendía a principios diferentes como la herencia, el valor o el azar. El origen de la representación está entonces claramente disociado de la democracia, inclusive muchos de los usos se oponían a los principios de ésta.²⁷

Puesto que la visión corporativa de la sociedad se opone a la democracia, por su concepción del individuo como parte de una entidad orgánica y que debe su importancia a la pertenencia a ésta, no por un valor inherente a sí mismo, la representación aparece como la vía para aminorar un poder central, como protección respecto de diferentes poderes locales. Ello significará exclusivamente que es la lucha de un poder con otro, sin que ninguno sustente su dominio en la participación del pueblo.

La representación popular se desarrolla a partir del siglo xvii, ya que hasta ese momento todos los cuerpos legislativos, en las experiencias democráticas y republicanas, estuvieron conformados por la totalidad de los ciudadanos, no por representantes electos.

La guerra civil inglesa significó una ruptura determinante. Los *levellers*, en su búsqueda de elementos republicanos para combatir la monarquía, plantearon la necesidad de ampliar el sufragio y de hacer al gobierno sensible a los intereses de los pequeños propietarios rurales, incorporando elementos democráticos y ampliando la representación del Parlamento. En Francia, se anexó al republicanismo la noción de representación, como forma de solucionar el dilema que implicaba la soberanía y el gobierno popular en un Estado.

Para el siglo xviii, diversos autores hacen ver con claridad que “la democracia podía cobrar nueva forma y dimensión si a la idea democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación.”²⁸ Montesquieu señala en *El espíritu de las leyes* que ante la imposibilidad de reunir al conjunto de los ciudadanos en un cuerpo legislativo, lo ideal sería instaurar la representación para que individuos elegidos pudieran hacer lo que los demás no podrían. Destut de Tracy se sumó a la defensa de la representación, diciendo que gracias a ella podía practicarse la democracia en grandes territorios y por largo periodos de tiempo. James Mill la vio como el gran descubrimiento de los tiempos modernos.

²⁷ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 41.

²⁸ Es fundamental hacer hincapié en la aseveración que hace Dahl respecto a que la representación era, en principio, una práctica no democrática (*loc. cit.*).

La democracia representativa tal como hoy la conocemos no fue el fruto del impulso revolucionario del republicanismo democrático o de concepciones sociales igualitarias, sino más bien una creación sincrética, en la que desempeñó un papel fundamental el liberalismo y las profundas mutaciones que caracterizaron el paso de una sociedad agraria a una sociedad industrial.²⁹

Los teóricos liberales se limitaban en un principio a abogar por un gobierno con representación restringida –el gobierno constitucional–, principalmente para velar por los intereses de las elites económicas. Buscaban limitar a las monarquías en su ejercicio discrecional del poder político.³⁰

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

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

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

Para Roberto Gargarella, el momento fundacional del sistema político representativo fueron las discusiones constitucionales que tuvieron lugar en los Estados Unidos a finales del siglo XVIII. Si bien en esta investigación no se coincide plenamente con dicha afirmación, considera importante el análisis que realiza este autor en materia del surgimiento de la figura de la representación a nivel constitucional.³¹

Gargarella sostiene que “las instituciones que distinguen al sistema representativo fueron diseñadas conforme a presupuestos elitistas, que hoy nos resultarían claramente contraintuitivos.”³² Fundamenta esta idea en que la clase dirigente norteamericana de los años inmediatos posteriores a la independencia veía con prejuicio la participación popular en política, especialmente si ésta fuese en asambleas en la que se debatieran temas de interés público. Las mayorías no estaban, desde esta perspectiva, capacitadas para tomar decisiones adecuadas. Los *padres fundadores* buscaron un sistema que protegiera a las minorías, entendidas éstas desde una perspectiva elitista, es decir, grupos minoritarios en número, pero dominantes económica y políticamente. La protección a estas minorías se daba en dos sentidos: respetando sus intereses económicos a través de la legislación en materia de propiedad y estableciendo medios institucionales para permitirles preservarse en el gobierno. El instrumento concreto para ello fueron las elecciones indirectas, mediante las cuales los líderes electos, reunidos en cuerpos pequeños, podían elegir tanto al presidente, como a los gobernadores.

El entramado institucional creado por el constituyente norteamericano fue influido ampliamente por las ideas de Hamilton, Madison, Mill, entre otros, debido a la ausencia en la Convención de una oposición real a la visión elitista y conservadora de los *padres fundadores*. Si bien la Constitución norteamericana representó un avance en cuanto reconoce que la soberanía está en el pueblo y sostiene también que la democracia es la forma de gobierno conveniente para ser consecuente con lo anterior, engendró también un sistema

²⁹ Eduardo Gonzalo y Ferran Requejo, “Las democracias”, en Miquel Caminal Badia, *Manual de ciencia política*, Barcelona, Técnos, p. 186.

³⁰ La obra de John Locke es muestra de ello, al justificar la existencia de una monarquía constitucional.

³¹ La experiencia norteamericana tiene una enorme importancia para el caso mexicano, por la influencia que ejerció la forma en que se creó el sistema político norteamericano en la época de la independencia mexicana y, en general, en la construcción de las instituciones de nuestro sistema político. Ejemplo de ello son la creación de un régimen presidencial, la conformación de un poder legislativo bicameral, la constitución de una federación.

³² Roberto Gargarella, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997, p. 10.

institucional que protege los intereses de la élite por encima de los del pueblo, posibilitando la preservación de la misma en el poder económico y político.

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

La consecuencia más trascendente de la conjunción de la democracia con la representación fue que hizo posible la existencia del gobierno popular.³³ Dentro de estas naciones surgieron concepciones novedosas sobre la libertad, la autonomía y los derechos de los individuos. Los gobiernos, asentados sobre extensiones considerables y elegidos por sus pueblos, idealmente podrían atender con mayor eficacia las necesidades sociales, creando y vigilando las leyes. La democracia representativa fue vista desde entonces como la única forma posible de existencia de la democracia en el nivel nacional.³⁴

La asamblea en la que confluía la ciudadanía para tomar decisiones fue reemplazada por un arreglo de instituciones políticas que alejaron al gobierno del contacto directo con el pueblo. La contienda por el gobierno se hizo diferente; si anteriormente las facciones eran vistas con malos ojos, ahora eran indispensables en la lucha por el poder, haciendo del conflicto algo normal e inevitable para el orden democrático.

De esta forma, se dejó de lado uno de los pilares de la democracia griega –como también de la república– acerca de que la ciudadanía se debía al bien común, pues aparentemente éste no podía ser uno ya, sino un interés fragmentado: “Surgió así un conflicto entre la teoría y la práctica de la democracia representativa y otras concepciones previas del gobierno democrático y republicano que nunca desaparecieron”.³⁵

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

1.5 LA SOBERANÍA POPULAR

La vida de los individuos en sociedad necesitó un poder al que estuviera sometido el grupo social, que gozara de legitimidad. El concepto de soberanía aparece, en su significado moderno, en el ocaso del siglo XVI, resultado de la aparición del Estado moderno, como la forma de indicar que el poder estatal se situaba, en última instancia, sobre cualquier otro poder, adquiriendo el monopolio de la fuerza.

La Edad Moderna se caracterizó por la creación de los grandes estados territoriales que conocemos, sostenidos en la concentración y unificación del poder en torno a un soberano, el cual *ofrecía* al pueblo la garantía de paz interna y la defensa del exterior. El monarca era considerado soberano por ser el poder supremo, aunque la verdadera residencia de la soberanía era el Estado.

Esta noción de soberanía actuaba en dos sentidos: por una parte combatiendo la organización medieval, caracterizada por la fragmentación del poder a través de los señores feu-

³³ En el debate teórico sobre la representación, existe divergencia acerca de si ésta aparece como la solución para poder crear gobiernos populares en sintonía con el republicanismo democrático; o si la representación se une a la democracia como la forma de dar legitimidad a parlamentos creados con antelación. Esta investigación se adhiere a la segunda vertiente.

³⁴ Maija Setälä, *op. cit.*, p. 45.

³⁵ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 43.

dales, pretendiendo eliminar conflictos internos; por otro lado, manifestando la necesidad de conseguir la unidad de poder sobre un territorio y población determinados, y, en última instancia, como respuesta frente al exterior y otorgando al titular de dicho poder la decisión de la guerra y la paz.

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

Lawrence Farley sostiene que el surgimiento del Estado, de manera formal, ocurre con los Tratados de Paz de Westfalia, que dieron solución a los mencionados conflictos religiosos³⁶ y dotaron de independencia y libertad religiosa a los estados participantes. El sistema que emergió de los acuerdos de Westfalia encontró en la soberanía un elemento clave, pues para considerarse soberano, un régimen debía poseer territorio, población y mantener el orden dentro de sus fronteras. De acuerdo con este tratado, los estados soberanos poseerían dos prerrogativas principales: independencia, en cuanto a ser libres para organizar su sistema de gobierno, definir su religión oficial y su estructura económica; igualdad, es decir, que cada estado poseía el mismo rango.

En el terreno de las ideas, originalmente se ligó a la soberanía con la persona real, ajena a cualquier poder que pretendiera subordinarla. Sin embargo, la asociación de la soberanía con un poder unipersonal se modificó de manera temprana, conservando, por el contrario, la noción de poder supremo. Jean Bodin evidencia tal separación, al sostener que “si bien (la soberanía) es un atributo del monarca, es también una característica y un elemento constitutivo del Estado”.³⁷

Concretamente, a principios del siglo XVII se entendía la soberanía como “el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a leyes”.³⁸ El poder supremo era ilimitado temporalmente, imposible de delegar, inalienable. Por detentar el poder supremo, el soberano estaba por encima de las leyes, era la fuente del derecho. Sin embargo, Bodin considera que el atributo principal del soberano era dotar de leyes a sus ciudadanos y súbditos, y que su carácter de soberano radicaba en el hecho de poseer la jefatura jurídica del Estado. Entonces, en el pensamiento de Bodin lo que existe es una transferencia de la soberanía del monarca al Estado.³⁹

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

Hobbes sostenía que el ser humano poseía una inclinación antisocial, lo que hacía que éste continuamente transgrediera los derechos del prójimo; para que los hombres se respetaran entre sí era necesaria la existencia de un poder supremo que obligara, empleando en última instancia la coacción, a respetar los derechos. Este poder emanaba de un *contrato* establecido entre el conjunto de los hombres, que cedían su derecho a gobernarse a una entidad suprema, el *Leviatán*, que establecería y vigilaría la paz y la vida en sociedad.

El pensamiento hobbsiano es entendido frecuentemente como una justificación del absolutismo, porque hace énfasis en la coacción del poder supremo, siendo éste, encarnado en el soberano, lo que permite la existencia de la sociedad.

³⁶ Los Tratados de Westfalia se concertaron en 1648 para dar fin a la Guerra de los Treinta años. En éstos participaron el emperador germánico, Francia —que se quedó con Alsacia—, Suecia; se crearon Holanda y Suiza, por el reconocimiento español de su independencia (Lawrence T. Farley, *Plebiscites and Sovereignty: the Crisis of Political Illegitimacy*, Colorado, Westview Press, 1986, p. 7).

³⁷ Georges Burdeau, *Tratado de ciencia política*, t. II, vol. I, México, UNAM, 1985, p. 281.

³⁸ George Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 301.

³⁹ Burdeau considera que, en efecto, existe una transferencia de la soberanía, del monarca al Estado, aunque no de manera total, pues en abstracto ocurre, pero de hecho no sucede así.

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

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

En Locke, por lo tanto, la soberanía recae en el Parlamento, como instancia última donde se representan los derechos de los propietarios. El cambio en la concepción de la soberanía en la obra de este autor está influido por la Revolución Inglesa y la instauración del Parlamento como entidad de poder. En suma, en el pensamiento de Locke se vincula la noción de soberanía con la de representación, y ésta con la de propiedad; alejándose del Estado absolutista a su vez. La importancia del pensamiento de Locke para un análisis del desarrollo de la democracia radica en la influencia que ejerció en los actores políticos de su época, quienes al final son los creadores de las instituciones.

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

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

El pensamiento político de Jean Jacques Rousseau no se restringió a pretender limitar el poder real y el de los parlamentos privilegiados, sino que buscó su derrocamiento y la instauración del gobierno de los hombres para sí mismos. Rousseau partía de la idea de que los seres humanos en el estado de naturaleza original vivían felices, pero con el tiempo, por debilidad individual, desastres naturales y miserias comunes dicho estado se había roto. Él sostenía que el desarrollo de la naturaleza humana podría preservarse solamente mediante el *Contrato Social*, que sería la agregación de las fuerzas de todos los hombres para obrar unidas en pos del bien de todos y estaría sustentado en la fuerza y libertad de cada hombre. Los derechos naturales básicos de los hombres –libertad e igualdad– serían aquellos que justifican al poder político, que no es otra cosa que el que emana de hombres libres.⁴⁰

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

Para Mario de la Cueva, “la idea de la soberanía del pueblo está unida íntimamente en la historia al pensamiento de Juan Jacobo; de ella podría decirse que constituye la cúspide de la doctrina”.⁴¹ Rousseau entendía que “la soberanía es indivisible por la misma razón

⁴⁰ Mario de la Cueva, *La idea de Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 108.

⁴¹ Mario de la Cueva, *op. cit.*, p. 109.

que es inalienable; porque la voluntad es general, o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley".⁴²

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

...la soberanía no es atributo de un poder, que como tal no existe, ni lo es de un ente, el estado, que se impone al pueblo y a los hombres... la soberanía, dijimos, es parte de la esencia de la voluntad general, que por ser libre, no acepta ninguna otra superior, porque dejaría de ser libre, y sí, en cambio, define el uso de su libertad, su estilo de vida y su destino en la historia.⁴³

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

El pensamiento de Rousseau tuvo gran influencia en los revolucionarios franceses, quienes consideraron, como él, que en la voluntad general los gobernantes encuentran el mandato para cumplir su función y el origen de la obligatoriedad de las decisiones que tomen. Así, la ley sería considerada expresión de la voluntad general; sin embargo, el órgano legislativo —aquí es donde se alejan de Rousseau— es el que recoge dicha voluntad del pueblo. La manera en que se conformaba el legislativo se basó en el sistema representativo, dotando a cada miembro de la capacidad de representar a la nación, de la que obtiene su mandato, considerándose sus decisiones como las emanadas de ésta.⁴⁴

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

La idea de que el pueblo es el depositario de la soberanía tiene gran importancia para el desarrollo de la democracia en la medida en que el pueblo es el poseedor del poder último, por encima de cualquier otro. El pueblo será de donde emerja la ley que dictamine cómo deberá conformarse el Estado para regular la vida de la colectividad que le da origen. La concepción de soberanía popular extiende el poder reservado al monarca, o en algunos casos a la aristocracia y la burguesía, al resto de integrantes de la comunidad política.⁴⁵ Es entonces esta extensión una ampliación de la ciudadanía, reservada no a una pequeña porción de la población, sino a una parte mayor de ésta.

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

La ciudadanía es expresada y otorgada por las leyes, siendo el ciudadano quien posee los derechos que le ofrece la legalidad. Los derechos son la protección de las libertades

⁴² Jean Jacques Rousseau, *El contrato social*, México, Porrúa, 1974, p. 14.

⁴³ Mario de la Cueva, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁴ *Loc. cit.*

⁴⁵ Si bien es cierto que ocurre tal extensión del poder, continuaron marginados grandes grupos sociales que no eran considerados ciudadanos; las mujeres, por ejemplo.

ciudadanas, especialmente la de propiedad, pero también otras como las de expresión o reunión. La lógica de estas libertades es individualista, por lo que el disfrute de la ciudadanía se hace de manera individual. Por lo tanto, la soberanía que radica en el pueblo es un pueblo conformado por la ciudadanía, que posee ciertas libertades. La soberanía incorpora así su connotación liberal.

1.6 EL SUFRAGIO UNIVERSAL

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

En la actualidad, todas las democracias prevén la existencia del sufragio universal, inclusive está presente en las dictaduras, que deforman el procedimiento de votación. Sin embargo, la aceptación del sufragio universal sufrió un desarrollo de siglos hasta conformarse en lo que es hoy.

La primera forma de sufragio fue restringida, poseída sólo por quienes tenían cierto grado de riqueza plasmada en la propiedad. Se la conoce como sufragio censitario, pues el derecho al voto era otorgado exclusivamente a quienes, por su capacidad económica, podían pagar por él, mediante la contribución de cierta cantidad. El sufragio censitario significó la lucha de la burguesía por acceder al poder político, como en el caso de los *levellers* en la Inglaterra del siglo XVII.⁴⁶

El sufragio en su forma universal se manifiesta en primera instancia en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, donde se expresa como el derecho de todo ciudadano a participar de la ley. La influencia de Rousseau es fundamental para hacer que se incorpore esa idea a la citada declaración, ya que sostenía que todos los ciudadanos tienen el mismo derecho al voto, como todos tienen derecho a participar. No obstante, los revolucionarios franceses también adoptaron su idea acerca de que la soberanía no puede ser fragmentada, pues no pertenece una parte a cada ciudadano, sino a la nación, permitiendo que la burguesía empleara esta idea para sostener que los representantes, elegidos mediante el voto, actuarían en función de la nación, no de quienes los eligen.⁴⁷

La lucha por el sufragio universal se dio de manera más importante en el siglo XIX, debido a la clase social que se gestó a raíz de la Revolución Industrial: el proletariado. El trabajo en las fábricas permitía que los obreros estuvieran en contacto permanente; al unirse éstos para buscar mejoras en sus condiciones laborales formaron sindicatos, que se instituyeron progresivamente como organizaciones con poder. La lucha obrera enarboló la idea del sufragio universal como vía de acceso al poder instituido, sosteniendo que su participación en las elecciones aseguraría su representación en los órganos de creación de las leyes.⁴⁸

La obtención del sufragio universal como derecho de todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica, ocurrió en el siglo XIX en la mayor parte de las naciones occidentales, motivado por la mencionada batalla del proletariado.

A pesar de la consideración surgida en el siglo XIX sobre el sufragio universal se continuó limitando el acceso al voto a otros sectores de la sociedad. El género fue un argumento para ello, ya que se entendía que las mujeres no poseían las mismas cualidades que los varones, debiendo estar reservadas a las labores hogareñas. Esta idea fue combativamente modifi-

⁴⁶ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁷ Esta visión se quedó en el plano ideal, pues permitió a los burgueses utilizarla como pretexto para que los representantes vigilaran sus intereses, Cfr. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁸ Esta idea es tratada a profundidad por Duverger, estableciendo dos tipos de origen de los partidos políticos: dentro de los parlamentos, mediante la división de intereses de los estamentos sociales ya representados y, al exterior de los mismos, por medio de los sindicatos (Maurice Duverger, *Partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica).

cada por el género femenino hasta su primer reconocimiento en el estado norteamericano de Wyoming en 1890, pero se generalizó en las primeras décadas del siglo xx.

También se ha limitado el voto en función de la edad –restricción que existe todavía–, mediante el precepto de que es necesario poseer cierto grado de experiencia para poder participar en la vida electoral. Al respecto, los sistemas electorales han cambiado el umbral mínimo con un propósito político, creyendo que la participación de la juventud puede resultar peligrosa.⁴⁹ La raza ha sido también objeto de limitación del voto, como aconteció en Estados Unidos con los afroamericanos o en la Alemania de Hitler con los judíos.

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

La complejidad de nuestros actuales sistemas electorales también se debe en buena medida a la incorporación de las masas en el poder. Estos sistemas, si bien pueden tener características diferentes,⁵⁰ de suyo implican la existencia de reglas muy específicas que determinan la integración de las asambleas legislativas.

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

⁴⁹ Por ejemplo, en Francia se ha modificado en diversas ocasiones la edad mínima para sufragar: la Constitución de 1791 establecía que eran indispensables 25 años, modificándose en 1814 a 30, en 1830 a 25, en 1848 a 21, y desde 1974 la edad mínima para estar en posibilidad de emitir un sufragio es 18 años.

⁵⁰ Arend Lijphart manifiesta la existencia de dos grandes modelos de democracia, el consensual, originado mayormente en los sistemas electorales proporcionales, donde puede formarse un gobierno sin la mayoría absoluta; y el Westminster, originado en Inglaterra y heredado a Estados Unidos, basado en sistemas electorales mayoritarios. Cfr. Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.

2. Fundamentos de la democracia liberal

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

RAYMOND ARON (*Introducción a la filosofía política*)

En el primer capítulo se hizo una revisión *descriptiva* del desarrollo histórico de la democracia, a través de diferentes factores que determinaron que sea así el concepto que conocemos hoy. En este segundo apartado se definen los fundamentos que conforman la democracia contemporánea y le dan su calificación de liberal. Cabe aclarar que la visión liberal de la democracia no es unívoca, existen múltiples ideas que consideran diversas características más o menos importantes. Sin embargo, los principios que se estudian son los principales, en busca de establecer una concepción de su funcionamiento en las sociedades contemporáneas.

Según lo anterior, se indaga en primera instancia su significado etimológico-semántico, que permite tener una idea *neutra* del concepto, para luego abordar cuatro conceptos fundamentales, a saber: libertad, igualdad, representación, participación. Posteriormente se advierte la forma en que la democracia consigue legitimidad a partir del reconocimiento y aceptación del gobierno.

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

2.1 DEMOS / KRATOS

El análisis de los fundamentos de la democracia ofrece, en primera instancia, la oportunidad de analizar el concepto desde un punto de vista etimológico-semántico. Esta óptica, si

bien puede ser elemental, permite establecer una idea clara de lo que significa el concepto de manera en su forma más básica.

La palabra democracia, según su raíz griega, está compuesta por dos vocablos: *demos* y *kratos*. Sobre ambos vale decir que son objeto de controversia y de ambigüedad; *demos* es frecuentemente entendido como *pueblo*, pero en su empleo originario no era específicamente eso, sino una idea de mayor complejidad; *kratos*, como poder, implica una menor dificultad en cuanto a su vínculo con un concepto empleado en nuestro días, aunque el significado de la palabra hoy –y siempre– ha sido motivo de muy diversos debates.¹

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

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

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

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

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

¹ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 2000, p. 42.

La distinción del lazo que vincula el *demos* con el *kratos* da lugar a la concepción de democracia como el *poder* que se convierte en gobierno y es decidido por los miembros de una comunidad política. Desde luego, es una visión general y muy básica, como lo es también el análisis del significado de una palabra desde una visión etimológica. De cualquier forma, es trascendente al hacer notar que democracia implica, desde su origen –etimológico e histórico–, dos perspectivas: por un lado, el combate a la acumulación de poder por parte de un hombre o grupo reducido; por el otro, la búsqueda de dar legitimidad a quien detenta el poder político, de hacer que quien lo detenta sea aceptado por aquellos en quienes incide con esta *capacidad*. Asimismo, la concepción de poder que conlleva la democracia implica necesariamente la existencia de un gobierno que regule y dictamine la vida en sociedad. Será entonces la operación del gobierno lo que indique, en buena medida, la incidencia del pueblo en éste, y por lo tanto, su poder.

2.2 LIBERTAD Y DEMOCRACIA

Analizar la comunión entre los conceptos de libertad y democracia implica una gran complejidad. Primero, por la dificultad inherente de asir cada uno de los conceptos en sí mismo y, segundo, por las diferentes posiciones teóricas para entenderlos.

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

En consecuencia, en el estudio de la libertad que corresponde a esta investigación se privilegia una visión en la que este concepto sea entendido en su vínculo con la vida del individuo en sociedad. Para ello, es fundamental tomar en cuenta la clásica distinción entre libertad negativa y libertad positiva, “libertad como ausencia de impedimento o constricción” y “libertad como autodeterminación o autonomía”.²

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

La libertad positiva se refiere a la posibilidad del sujeto de determinar su voluntad hacia el objetivo que él decida. Es positiva porque expresa la presencia de algo que la propia voluntad persigue, sin ser alterado o impedido por ninguna fuerza. En referencia a la distinción entre estas dos vertientes de la libertad, Norberto Bobbio asevera que la negativa es la libertad de acción y la positiva la libertad de querer, pues la primera se refiere a que el actuar no encuentra obstáculos para llevarse a cabo, y la segunda a que el querer es autónomo, independiente de la voluntad de otro.

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

² Norberto Bobbio, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993, p.111.

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

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

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

Desde el surgimiento del Estado moderno ha existido una lucha por ampliar ambos tipos de libertad, pues se ha pasado de una libertad de opinión limitada por la religión a la libertad de prensa, de la libertad de reunión a la aprobación de partidos que representen la voluntad política de determinados grupos; aunque también se ha pasado de un sufragio restringido a los propietarios al sufragio universal, de la existencia de parlamentos con acceso exclusivo a ciertos grupos privilegiados (aristócratas y burgueses) a aquellos al que cualquier ciudadano puede llegar.

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

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

Los enfoques de libertad expresados evidencian que ésta, en su vínculo con la democracia, no debe restringirse al aspecto meramente electoral, a pesar de la importancia que éste tiene como elemento fundamental para ser partícipe de la formación y el ejercicio del poder político. La libertad en la vida democrática se extiende a la vida en sociedad cotidiana, no sólo a los momentos coyunturales caracterizados por el sufragio, por lo que el individuo

debe estar en oportunidad de gozar dichas libertades plena y continuamente. El poder formar parte de los votantes en una contienda electoral no garantiza que los derechos no puedan ser violados por el gobierno que emane de ésta, como tampoco asegura la realización del individuo en su vida social. En efecto, la democracia se sustenta en la libertad de elegir a los gobernantes por parte de los individuos; en nuestra época mediante los sistemas electorales, siendo éstos la fuente de la legitimidad de los gobiernos. Lo anterior no significa que la libertad exista exclusivamente para ello.

A partir de una dimensión que pone el acento en la democracia como forma de gobierno y sus repercusiones electorales, la libertad adquiere rasgos diferentes a los que pudiera tener en cualquier otro tipo de régimen. La existencia del proceso democrático exige, de suyo, la presencia de derechos y libertades,³ un grado mínimo de libertad: “no sólo como idea sino como práctica efectiva, el proceso democrático está rodeado de una penumbra de libertad personal”.⁴ Los derechos políticos que poseen las personas que viven en democracia no se dan aisladamente, sino alrededor de una cultura política que haga énfasis en ellos.

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

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

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

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

Como se expresó al inicio de este apartado, libertad evoca muy diversas ideas. Si entendemos que el sufragio universal es la expresión de la libertad en la democracia, sin duda aquélla va de la mano y puede considerarse en plenitud en el sistema democrático. Sin embargo, pensando que la libertad de elección del ciudadano encuentra obstáculos de distinta naturaleza, como la barrera económica que podría imposibilitarlo en su capacidad

³ Por ejemplo el derecho a la libre expresión, a la organización política, a las elecciones imparciales, entre otros.

⁴ Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, p. 110.

decisoria, o la limitación que trae consigo el poseer una formación educativa deficiente, o inclusive la restricción, inherente al propio sistema democrático contemporáneo, de *ofrecer* al ciudadano la capacidad de decidir sólo entre los miembros de una elite política, podemos concluir que la democracia entonces ha tendido un puente muy estrecho aún con la libertad.⁵

2.3 IGUALDAD Y DEMOCRACIA

⁵ En la actualidad, el debate en torno a la libertad encuentra no sólo necesarias las ideas de libertad como seguridad (libertad negativa) y como propiedad de sí (libertad positiva), las cuales están medianamente aceptadas por las constituciones y los regímenes políticos que de ellas emanan. También promueve la idea de libertad de oportunidad, que significa que el individuo tenga las mismas oportunidades de gozar sus libertades, a través de la satisfacción de sus necesidades primordiales, sosteniendo que en la libertad se trata de que los individuos sean máxime libres y no simplemente libres. Cfr. Philippe Van Parijs, *Libertad real para todos*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 43.

⁶ Sumar el calificativo de igualdad *política* a la libertad *jurídica* implica diversas controversias. Si bien existen pensadores como Giovanni Sartori que entienden la igualdad de esta manera, otros, como Norberto Bobbio, consideran que la igualdad de derechos es exclusivamente jurídica. Para efectos de esta investigación se consideró que es una igualdad jurídico-política por las características que posee la democracia actual, que toma en cuenta únicamente como parte participante del sistema de gobierno, dejando de lado la posibilidad de igualdad de oportunidades o inclusive la económica.

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

Al discutir la igualdad, se tiene como referencia permanente al concepto de libertad. Es posible afirmar que ambos están imbricados, acompañándose siempre, a pesar de que en el pensamiento de diversos teóricos aparezcan en mayor o menor medida disociados o contradictorios.

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

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

Allende las fronteras de la libertad frente a la ley, está la libertad jurídico-política,⁶ que es la igualdad de derechos, o sea, la capacidad de disfrute igual por parte de los ciudadanos –algunos, manifiesta Bobbio– de derechos fundamentales, garantizados constitucionalmente. La igualdad jurídica está también especificada en las leyes supremas de las naciones contemporáneas.

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

En lo referente a la igualdad de oportunidades, cabe señalar que es una idea que progresivamente toma fuerza en ámbitos académicos,⁷ e inclusive existen políticas públicas para mitigar las desigualdades que genera el sistema económico prevaleciente. Ejemplo de ello son los intentos por igualar en alguna medida las oportunidades, a través de subsidios por parte del Estado otorgados a los estratos que padecen la mayor pobreza, o las *acciones afirmativas* (*affirmative action*) que pretenden aminorar las desventajas en que se encuentran diversas minorías étnicas o culturales.

De las formas en que la igualdad puede ocurrir en una sociedad, la que toma en cuenta la democracia actual es la que se expresó como igualdad jurídico-política o igualdad de derechos. Para la democracia, la igualdad entre sus ciudadanos es una igualdad en la libertad —especialmente negativa— que poseen los miembros de la sociedad, que implica el reconocimiento de diferencias: de poder político y económico, de oportunidades, culturales, étnicas y otras.

De esta forma, los teóricos (defensores) de la democracia explican la importancia nodal que para ésta tiene la noción de igualdad. Específicamente es Robert Dahl, uno de los principales estudiosos contemporáneos de la democracia, quien expresa la existencia de una idea de *Igualdad Intrínseca* en los hombres, pues son iguales todos en tanto hombres.⁸ Esta idea de igualdad inherente a la condición humana encuentra en lo político una importancia decisiva, pues quiere decir que todos los hombres son iguales en su capacidad de formar parte de las decisiones colectivas. Por otra parte, existe también una igualdad sustentada en la *Presunción de la Autonomía Personal*, que es la creencia de que ninguna persona es mejor juez que ella misma de sus intereses.⁹

Profundizando en torno a esta idea, vemos que, en democracia, la suma de la *Igualdad Intrínseca* con la *Presunción de la Autonomía Personal* se plasma en el *Principio Categórico de Igualdad*, el cual se basa en que, en una sociedad que vive en democracia, existe la creencia del conjunto de sus integrantes de que todos están igualmente capacitados para participar en igualdad en el proceso de gobierno, por su condición humana en sí misma y por su condición de pertenencia a la colectividad, pues ninguno de ellos está mejor calificado, de manera tal que debiese permitírsele gobernar por este simple hecho.¹⁰

Continuando con esta perspectiva, la misma idea de democracia conlleva la noción de igualdad, pues al ser el gobierno del pueblo, queda manifiesto que todos los integrantes del pueblo tienen igual capacidad de participar de la formación del gobierno. El *Principio Categórico de Igualdad* manifiesta lo anterior, dejando ver dos límites: uno mínimo, que establece que por lo menos todos poseen las capacidades para participar de las decisiones colectivas, y otro máximo, que sostiene que nadie está calificado en tal grado que merezca ser el decisor por ello. En el sistema democrático este principio aplicado a la ciudadanía, a los ciudadanos en pleno goce de sus derechos.

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

El análisis de la relación que guarda la igualdad con la democracia deja manifiesto que la democracia la entiende fundamentalmente como igualdad de derechos, incluido el derecho a la participación del poder político. Como en el caso de la libertad, la igualdad en la

⁷ Diversos autores han hecho propuestas al respecto, siendo el más influyente John Rawls a través de la posición originaria, plasmada en su *Teoría de la justicia*. Cfr. John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

⁸ La idea de igualdad está influida por el cristianismo en su visión de la igualdad de los hombres ante Dios. Esta influencia está presente en todos los debates respecto de este concepto.

⁹ Robert Dahl, *op. cit.*, p. 105.

¹⁰ *Ibid.*, p. 121.

democracia privilegia una visión individualista, que hace recaer su importancia en la defensa del individuo frente al poder del otro, en el goce de los derechos, dejando por lo tanto de lado un enfoque dirigido a la colectividad, que buscaría no sólo la protección de los intereses y de los bienes de los individuos, sino también la mejora de éstos a través de la acción común tendiente a conseguir tal fin.

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

2.4 REPRESENTACIÓN

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

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

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

Puesto que el interés en el tratamiento de la representación es su relación con la política, la correspondencia que guarda con ésta es la necesidad de controlar o participar del poder político por parte de quien no puede hacerlo. La representación política sería entonces “un particular mecanismo político para la realización de una relación de control (regular) entre gobernados y gobernantes”.¹¹

Relacionando los sentidos que puede tener la representación con su acepción política, se distinguen tres modelos de representación: como delegación, como relación fiduciaria y como espejo o representatividad sociológica. El primer modelo se basa en la idea de que un representante ejecuta las decisiones tomadas por la persona que le otorga esta facultad; la delegación está ajena de autonomía. La representación como relación fiduciaria supone

¹¹ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 1385.

la autonomía del representante en todo, teniendo en todo momento como eje de su actuar el interés del representado. La representación como un reflejo, o social, se refiere a una entidad colectiva, siendo entonces la representación una suerte de copia del organismo al que se refiere.

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

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

La representación fraccionada supone que la soberanía está en el pueblo, pero que a cada individuo le corresponde una parte, por lo que al otorgarle su poder al representante (a través del voto) está al mismo tiempo obligándolo a responder por esta cesión, defendiendo, en última instancia, sus intereses. Esta concepción de la representación es la implementación de la representación del derecho privado,¹² involucrando la existencia de un *mandato imperativo*, en el que el representante está obligado a seguir las instrucciones que estipularon quienes lo eligieron, por lo cual el *mandato imperativo* significa la representación como relación de delegación.

El concepto de representación como representación nacional¹³ parte de comprender la soberanía como un todo, indivisible entre la ciudadanía, plasmado en la nación. El poder de los ciudadanos materializado en el voto se convierte en el poder de selección de los representantes de la nación. Los representantes no ejercen el poder que otros les delegan, sino poseen un *mandato representativo*. La representación política, desde el entender de Norberto Bobbio, se basa en la ausencia del *mandato imperativo*, donde el representante, más que velar por los intereses particulares del representado, observa siempre el bien de la nación, como integración de la comunidad política.

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

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

Las elecciones son entonces un elemento central en las democracias actuales, pues definen quiénes detentan el poder político. Los sistemas electorales funcionan mediante la emisión del voto de manera periódica por parte de la ciudadanía, que elige tanto a quienes tienen funciones ejecutivas, como a quienes crean las leyes. La representación gira especialmente en torno a los puestos en los órganos legislativos. El sufragio ciudadano se dirige hacia una persona previamente seleccionada por un partido político, que en caso de que la mayoría la respalde será declarada representante.

¹² En el apartado sobre el gobierno representativo se manifestó el significado de la representación en el derecho privado.

¹³ La representación nacional se gestó en la Asamblea durante la Revolución francesa, respondiendo a los intereses de la burguesía liberal, que buscaba fundamentar el poder en elecciones y en la representación, descartando a la aristocracia, pero también para obstaculizar a las masas populares en su conquista del poder mediante el voto (Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980, p. 75).

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

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

Esta paradoja de la democracia ha minado la visión que se tiene del sistema representativo, pues las elecciones definen a individuos que no representan ni a la nación, ni los intereses particulares de quienes los eligen. Esto define un distanciamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones políticas, en la medida en que ellos consideren que su elección en realidad elige poco. En lo anterior sustenta Bobbio la idea de que la democracia no ha vencido al poder oligárquico.¹⁴

Al respecto, puede verse que la representación resuelve únicamente la imposibilidad de la comunicación directa y los detalles técnicos asociados al hecho de tener comunidades políticas de grandes dimensiones. Carlos Santiago Nino critica la representación al verla, en el mejor de los casos, como una mal necesario.¹⁵

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

¹⁴ El análisis de esta idea encuentra gran profundidad en la obra de Joseph Schumpeter, quien manifiesta que la democracia es el sistema de selección competitiva de las elites que detentan el poder político.

¹⁵ Carlos Santiago Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, p. 184.

2.5 PARTICIPACIÓN

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

con la toma de decisiones colectivas y con el gobierno, formando frecuentemente parte de él, participando permanentemente, pues así lo exigía el sistema mismo.

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

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

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

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

Un primer análisis de la participación arroja dos dimensiones en que ésta puede suceder: directa o indirecta. La primera implica que los ciudadanos formen parte personalmente de una actividad que pretende incidir en las decisiones. El ejemplo más claro es el sufragio, donde el ciudadano emite un voto para definir quién gobernará y quién lo representará. En la participación indirecta el ciudadano otorga a un representante la facultad para actuar en beneficio de sus intereses.¹⁶

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

Si se piensa en cómo se inserta la participación política en el proceso de gobierno, se distingue la participación institucional, que se realiza a través de los cauces previstos para que el ciudadano incida,¹⁷ y la participación no institucional, que comprende aquellas actividades que se hacen al margen de los canales oficiales.

¹⁶ Los sistemas democráticos contemporáneos poseen un grado de complejidad muy alto. En algunos la participación a través del voto es directa en un modo e indirecta en otros, ya que es posible elegir al representante en la asamblea legislativa de forma directa, pero a quien detente la jefatura del gobierno de forma indirecta. Asimismo, se hace patente también lo analizado en el apartado anterior, en cuanto a cuáles deben ser las facultades del representante.

¹⁷ Como se analizará posteriormente, los sistemas democráticos divergen en cuanto a los cauces institucionales de participación. Algunos prevén el voto, el derecho de petición, el derecho a formar parte de asociaciones políticas, etc.; otros suman a éstos el plebiscito, la revocación de mandato, el referéndum o la iniciativa popular.

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

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

La posición de Joseph Zimmerman al respecto manifiesta que la participación de la ciudadanía no es necesaria siempre por la diversidad de los programas gubernamentales. Cuando la naturaleza de los programas tiene una envergadura tal que produzcan controversia, “los ciudadanos intervendrán automáticamente, aun sin que exista un aparato formal para ello, y su participación puede adoptar la forma de diversas acciones de protesta, entre ellas acciones judiciales para bloquear el programa”.¹⁸

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

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

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

En cuanto a los costos que se derivan de la participación ciudadana, son los siguientes:

¹⁸ Joseph Zimmerman, *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992, p. 14.

- a) Los gastos del gobierno pueden verse incrementados por el costo que conlleva tener a la opinión pública informada, así como el realizar consultas.
- b) Las demandas ciudadanas retrasan la ejecución de los planes de gobierno.
- c) Los ciudadanos podrían no tener la suficiente preparación para entender aspectos específicos de determinadas políticas.
- d) El punto de vista que esgriman los ciudadanos puede ser localista, y en ese caso su visión de los objetivos que se persiguen no será integral.
- e) Los ciudadanos que participan activamente podrían no ser representativos de toda la ciudadanía.
- f) Si los participantes difieren de manera importante con los funcionarios públicos, podría darse un conflicto de valores.
- g) En caso de llevarse a cabo un referéndum, las boletas mediante las que participaran los ciudadanos podrían estar mal redactadas, ocasionando que la decisión que emanara de esta consulta fuera errónea.

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

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

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

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

La centralidad de la participación no debe, sin embargo, ser minada, pues en el plano ideal es lo que da sentido al sistema democrático como el gobierno que se da el pueblo, participando directamente del gobierno, o eligiendo a quienes lo conformen. La representación en sí misma no retribuye legitimidad, necesita la participación: “La participación atenúa el abismo que existe entre el gobierno y la sociedad”¹⁹

¹⁹ Carlos Santiago Nino, *op. cit.*, p. 215.

2.6 LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA

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

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

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

La legitimidad racional es la legitimidad legal, basada en normas que establecen quién o quiénes serán los poseedores autorizados del poder político; así, al ser seguidas dichas normas, se hará del elegido un gobernante legítimo.

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

De acuerdo con las ideas de Weber, la legitimidad involucra la justificación del poder político por parte de los *dominados*, como también el consenso entre éstos. Para ser legítimo, es decir, estar justificado, el poder necesita la existencia de un consenso de aceptación entre aquellos sobre quienes actúa.

La idea de consenso en la justificación del poder político es susceptible de ser objetada debido a la forma en que tal consenso se consiga o a la forma en que pueda ser determinado. Sobre la segunda objeción debe expresarse la vaguedad que, de suyo, entraña el concepto, por la imposibilidad de definir cuántas opiniones o voluntades son necesarias para que exista. No obstante, puede asirse en la noción de la existencia de un acuerdo entre los miembros de una sociedad respecto de sus principios, valores, normas, y de ciertos objetivos compartidos como comunidad.²⁰

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

Partiendo de las ideas de Weber, y al margen de lo que ocurre con la legitimidad carismática, existe la idea de la necesidad de que el poder deje de ser una relación basada en

²⁰ Norberto Bobbio *et al.*, *op. cit.*, p. 318.

la fuerza, para ser una relación sustentada en reglas. La democracia, al ser un sistema de gobierno, es también un sistema de reglas, basado no en la tradición sino en la razón,²¹ con lo cual la legitimidad que puede conseguir por sí misma es de carácter racional.²² Las reglas, plasmadas en instituciones, regulan la lucha por el poder en la democracia. Dichas reglas –que han sido tratadas a lo largo de este capítulo– determinan que todos los ciudadanos tienen derecho a participar del poder político con libertad e igualdad, pero dada la complejidad que significan el Estado-nación y lo numeroso de la sociedad, este poder tiene que ser representado para poder funcionar, siendo las elecciones la manera en que se designa a los representantes, depositarios del poder político.

Las elecciones son, de manera muy importante, las que determinan la legitimidad en la democracia, pues en tanto los elegidos provengan del triunfo en una contienda electoral, siempre y cuando ésta haya sido justa, serán considerados legítimos. En este orden de ideas, la legitimación política en la democracia significa “la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder.”²³

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

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

La noción de la legitimidad democrática expresada en los párrafos anteriores encuentra su punto débil en su concepción ideal de los elementos que intervienen en la democracia. Si de las elecciones participan los menos, y al votar éstos eligen a determinado gobernante, qué legitimidad tendrá éste si su mandato emerge de una minoría. Algunos podrían manifestar que toda, pues la vida en democracia implica la aceptación de sus reglas, y, por lo tanto, de sus obligaciones y deberes. Si el ciudadano no participó de los comicios incumplió su deber ciudadano, lo cual lo obliga a atenerse a las consecuencias de su falta y a respetar los resultados de la elección de otros. A pesar de ello, de este hecho pueden inferirse varias situaciones: la apatía política, la desconfianza en las instituciones o la oposición a las reglas del sistema. No es menester en este apartado determinar qué es en realidad lo que ocurre, pero sí es trascendente hacer mención de ello.

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

Como se explicó, la legitimidad significa la justificación, a través del consenso, del poder político, encarnado en el gobierno elegido mediante reglas racionalmente creadas por los gobernados. Si la existencia de la democracia obedece a la necesidad de que la sociedad, plasmada en la ciudadanía, pueda darse un gobierno, es imprescindible que el obrar de éste

²¹ Esta idea puede ser objetada con el argumento de que la democracia en realidad tiende a conservar el poder de las elites, que en algunos casos lo deben a la tradición y en otros a su capital. Sin embargo, se considera plausible la idea en la medida en que el sistema democrático dota de normas a la relación de poder a través de la razón.

²² En los sistemas democráticos actuales pueden convivir la legitimidad procedente de las reglas, pero también la que pudiera poseer un líder por sus cualidades personales. No obstante, la legitimidad de suyo en la democracia es la sustentada en reglas que determinan al gobernante, poseedor del poder político.

²³ José Antonio Crespo. *Elecciones y democracia*. México: IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), 2001, p. 19.

sea cabalmente analizado, vigilando que sea conforme a la voluntad que emana de esa colectividad. La responsabilidad de dicho análisis tiene ya un titular, encarnado en los órganos legislativos como depositarios de la representación popular; la duda está en determinar si eso es suficiente para que la elección hecha por la ciudadanía continúe siendo legítima.

2.7 MODELOS TEÓRICOS DE DEMOCRACIA

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

El análisis de los modelos teóricos de democracia que se realiza aquí podría confundirse con la clásica distinción entre democracia representativa y democracia participativa. Este estudio se aleja de esta visión, en primer lugar, porque reconoce que todas las democracias existentes a escala nacional son necesariamente representativas. En segundo lugar, y debido a lo anterior, la investigación se inscribe en los confines de la misma representación. No obstante, permite delimitar los problemas teóricos que se detectan en la representación, y las soluciones que se dan a éstos.

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

2.7.1 Nivel de participación limitada

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

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

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

a. *Elitismo*

La visión elitista de la democracia parte de la idea de la inexistencia del bien común, debido a que éste supondría un acuerdo racional entre las personas, por lo que el proceso político debería tomar como dadas las preferencias de la gente, ya que éstas se encuentran motivadas por los intereses individuales; entonces, el sistema político no debería intentar transformarlas a favor de la existencia de un bien común. Joseph Schumpeter, el principal exponente del elitismo democrático, propone concebir la democracia como “aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas en que los ciudadanos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto”.²⁴

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

b. *Pluralismo*

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

1. Representación como solución a los problemas de extensión territorial y masificación;
2. extensión ilimitada del sistema democrático, ya que la representación soluciona los problemas de la masificación y de la extensión territorial;
3. limitación de la participación, pues la masificación y la extensión imposibilitan que el ciudadano influya cotidianamente en el gobierno;
4. diversidad, inherente a la extensión territorial y a la masificación, que impide que la sociedad sea heterogénea;
5. conflicto, pues la heterogeneidad social hace que existen múltiples intereses en permanente disputa;
6. poliarquía, desarrollo de instituciones políticas que diferencian a la democracia de los otros sistemas políticos;
7. pluralismo social y político, ya que los regímenes poliárquicos provocan la aparición de grupos y organizaciones sociales relativamente autónomos respecto de sí y del gobierno;
8. expansión de los derechos individuales, porque cada vez más personas gozan de los derechos y también cada vez son más los derechos considerados.

El pluralismo manifiesta que el trayecto de cambio democrático no ha culminado, por lo que la forma adecuada para denominar a las democracias es *poliarquía*,²⁵ en las que existe

²⁴ Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1988.

²⁵ Dahl expresa contundentemente: “la poliarquía es uno de los más extraordinarios inventos humanos, aunque es inquestionable que no llega a cumplir con un proceso democrático” (Robert Dahl, *op. cit.*, p. 269).

una competencia plural y reglamentada a través de instituciones por el poder. La poliarquía se caracteriza porque “la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto”.²⁶

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

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

c. *Teoría económica*

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

Puesto que los intereses del individuo están en permanente conflicto, las instituciones democráticas deben establecer reglas de decisión que permitan agregar dichos intereses en favor de una *elección pública*.

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

Downs concibió la democracia como un sistema en el que todos los que sean considerados ciudadanos tienen derecho a un voto en cada elección, un sistema integrado por al menos dos partidos que compiten en elecciones periódicas por el control del gobierno, resultando ganador el que obtenga más votos. Los partidos perdedores, sabiendo que podrían ser ganadores en otro momento, reconocen el triunfo de su opositor. El gobierno será entonces “el agente de la división del trabajo, que tiene poder de coerción sobre todos los demás agentes de la sociedad; constituye la residencia en última instancia del poder en un área determinada”.²⁷

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

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

El análisis económico de la democracia entiende las relaciones de poder como relaciones económicas en un mercado, en el que los participantes otorgan su voto presumiendo que

²⁶ *Ibid.*, p. 266.

²⁷ Cfr. Anthony Downs, “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en Gabriel Almond, Robert Dahl et al., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.

sus intereses personales, de resultar ganadora la opción elegida, se verán favorecidos. La existencia de tal mercado implica la presencia de un elemento de cambio, que es el voto. Por ello, sólo un sistema electoral, en el que existe un elemento específico para negociar, permite que las relaciones de poder se den de esta manera.

d. Teoría de la democracia electoral

La teoría de la democracia electoral se sustenta en la idea de que la democracia es la opinión pública plasmada en elecciones: "Si existe un área en el que la teoría de la democracia dispone de datos fiables y abundantes, ése es el de la opinión pública y del comportamiento del voto".²⁸

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

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

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

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

Si de hecho las elecciones deciden quién deberá decidir, la carga de la racionalidad no recae –en la teoría de la democracia electoral– en los electores, sino en sus representantes y, por lo tanto, en la teoría de la democracia representativa. La primera cuestión es que mientras esperamos una opinión pública racional (que se manifieste en una votación racional), que no parece definible ni tampoco parece que exista, perdemos de vista el requisito crucial de una opinión pública autónoma que se exprese libremente.²⁹

²⁸ Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 139.

²⁹ *Ibid*, p. 149.

2.7.2 Nivel de participación intermedia

Los modelos que presuponen un nivel de participación intermedia buscan conciliar el hecho ineludible que significa la institución de la representación con la necesidad de un mayor grado de injerencia del ciudadano en las decisiones de gobierno o en la formación de leyes. La solución que ofrecen es ampliar el espectro de posibilidades de sufragio de los ciudadanos, a través de su participación en consultas sobre políticas de gobierno particulares o sobre la creación de alguna legislación. De esta forma, los modelos con niveles de participación intermedia se pueden comprender en torno a la idea de democracia directa.³⁰

La democracia directa –o semidirecta– es aquella en la que la ciudadanía puede con cierta regularidad decidir el rumbo de determinados asuntos públicos mediante el empleo del instrumento del referéndum.³¹ Su importancia radica en que es directa y al tiempo representativa; directa por no precisar intermediarios y representativa porque no suprime las instituciones de la representación.

La democracia directa busca corregir los problemas derivados de la creencia ciudadana de que la representación no cumple cabalmente su función, a través del incremento de las ocasiones en que los individuos ejercen su derecho de voto. Sin embargo, opera con la lógica individualista de la representación: el voto es individual. Por ello, se presta a las mismas posibilidades de corrupción, como es la manipulación de la opinión a través del manejo de información sesgada. Asimismo, no involucra procesos de discusión entre los electores, tendientes a generar una opinión mejor informada.

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

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

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

2.7.3 Nivel de participación amplia

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

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

Esta visión encuentra significación exclusivamente en poblaciones pequeñas, poco

³⁰ Llamo a estas formas de democracia con participación intermedia *democracia directa*, en sintonía con el objetivo de esta investigación de analizar el plebiscito; sin embargo, diferentes autores se refieren a ella como *democracia de referéndum* o *democracia semidirecta*. Cfr. Sartori, *op. cit.*

³¹ La distinción entre referéndum y plebiscito se hará en el próximo capítulo, pero es importante manifestar que para fines prácticos se designa democracia de referéndum, aunque ésta implicaría tanto este instrumento como el plebiscito.

extensas, pero trasladada al ámbito de las poblaciones urbanas pierde sentido. Si bien puede existir la gestión de recursos públicos por parte de los ciudadanos del ámbito inmediato, es imposible que ocurra lo mismo en todo el ejercicio del gobierno, puesto que éste implica regular la vida social mediante leyes, dotar de servicios a la población, dirimir los conflictos entre particulares, asegurar el pleno goce los derechos ciudadanos, etcétera

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

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

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

La democracia deliberativa es un sistema de toma de decisiones colectivas a partir de la discusión entre ciudadanos libres e iguales, aunque no es la única. La toma de decisiones colectiva entre un grupo de individuos iguales y racionales no exige que sea mediante la deliberación, puede realizarse de tres formas: discutiendo, negociando o votando.³² Los grupos pueden llegar a sus decisiones empleando una, dos o las tres formas, sin embargo, sólo la discusión y la negociación son formas de comunicación. Por otra parte, en un proceso de toma colectiva de decisiones, las preferencias ciudadanas están sujetas a tres operaciones: agregación, transformación y tergiversación. “La agregación de preferencias [...] es sinónimo de votación [...] La transformación de las preferencias a través de la deliberación racional es el objetivo manifiesto de la discusión. La tergiversación de las preferencias puede ser inducida por cada uno de los tres procedimientos de toma de decisiones”.³³

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

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

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

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

³² Para la sociedad moderna vale esta lista, aunque en otros tiempos fueran utilizados duelos, torneos, etc. Cfr. Jon Elster (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001, p. 17.

³³ Jon Elster, *op. cit.*, p.18.

3. La democracia a través de las elecciones

*La democracia directa implica
una política de suma cero*

GIOVANNI SARTORI

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

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

3.1 LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DEMOCRACIA: SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS

Una forma esclarecedora de analizar la democracia es entender el sistema que crea para canalizar la participación política a través de la representación por medio de elecciones. El sistema electoral es el punto medular para que el gobierno sea del pueblo, lo cual es, por antonomasia, la razón de ser de la democracia.

El sistema electoral se configura como un elemento que permite juzgar el vínculo mencionado, en cuanto su objetivo es dar respuesta a la necesidad existente en la democracia electoral de traducir en representación política el principio de la soberanía popular y la volun-

tad ciudadana expresada en el voto. No existe una sola manera de transformar votos en puestos legislativos o ejecutivos; existe una multiplicidad de formas que incorporan diferentes variables determinadas por las condiciones históricas de cada nación y los objetivos que se pretendan en su creación.

De manera particular, sistema electoral puede entenderse como el modo en que se transforma la voluntad ciudadana, expresada en votos, en órganos de gobierno o de representación política; es una estructura intermedia en cuanto de la sociedad “recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos”.¹ No obstante, debe tenerse en cuenta que, puesto que implican una transmisión del poder, sus características determinan la forma en que esto ocurre.²

Desde que la democracia adquiere su carácter *representativo* —a partir de la conjugación del gobierno representativo con el sufragio universal, lo cual significó la intervención de los gobernados en la selección de sus gobernantes—, se gesta el sistema democrático representativo electoral, del que son partícipes una diversidad de actores políticos: votantes, candidatos, partidos políticos, medios de comunicación, autoridades electorales; como también lo son los procesos de conformación del padrón electoral, las campañas de difusión, etcétera.

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

El estudio de los sistemas electorales consideró en principio dos tipos principales: mayoritarios y de representación proporcional. Sin embargo, debido a la manera en que éstos han ido modificándose, se incorporó la variante *mixta*, que resulta de combinar la mayoría y la proporcionalidad en un mismo sistema. De esta manera, son tres grandes clases de sistemas electorales: mayoritarios, proporcionales y mixtos,³ cada una de las cuales presenta a su vez variaciones según la nación de la que se trate.

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

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

La representación proporcional se presenta en sistemas que pretenden convertir, con un mayor o menor grado de proporcionalidad, votos en puestos legislativos, de tal suerte que el porcentaje de votos que obtenga un partido se parezca lo más posible al porcentaje

¹ Leonardo Valdés, *Sistemas electorales y de partidos*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7), 2001, p. 9.

² Giovanni Sartori manifiesta que los sistemas electorales son el instrumento más manipulable: “los sistemas electorales marcan una gran diferencia, la ingeniería electoral puede influenciar al votante y alterar su comportamiento” (Giovanni Sartori, “Political Development and Political Engineering”, en Albert Hirschman y John D. Montgomery (comps.), *Public policy. An annual. xvii*, Cambridge, Harvard University Press, 1968, p. 273).

³ Existen posturas que los dividen hasta en cinco: mayoría relativa, mayoría absoluta, proporcionales, semiproportionales y mixtos. Para efectos de esta investigación se consideraron sólo tres, pues los de mayoría parten de la misma idea, sólo modificando el umbral que determina al ganador; los semiproportionales son una variante de los proporcionales, empleados en muy contados casos.

de puestos legislativos que posea en una asamblea. Estos sistemas, que surgieron después que los de mayoría, buscan evadir el efecto de sobre y subrepresentación que producen los últimos.

El nivel de complejidad de los sistemas de representación proporcional es mayor que el de los de mayoría, puesto que incorporan tres elementos institucionales que repercuten directamente en el resultado final: las listas de candidatos, las circunscripciones plurinominales y los umbrales de representación. Las listas de candidatos se refieren a una elección partidaria de determinados candidatos, que lograrán triunfar según la votación que el partido consiga. Las circunscripciones plurinominales, una o varias, deben su importancia a que el reparto de escaños puede darse en una o varias divisiones territoriales, siendo central la magnitud de éstas, pues interviene en la posibilidad de que los partidos ingresen al reparto de escaños.

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

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

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

La teoría indica que un partido político, para ser considerado tal, debe perseguir el beneficio de la sociedad de la que forma parte, y no sólo de su elite o de sus miembros,⁴ se distingue entonces de lo que es una facción política y queda obligado a elaborar y promover un proyecto político que incluya las aspiraciones de sus miembros.

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

A partir de lo anterior, los sistemas de partidos, según la certera definición que hace Leonardo Valdés, son una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los

⁴ Al respecto, Robert Michels en su obra *Partidos Políticos*, critica a éstos por la imposibilidad de disociar la organización, en tanto es un medio para la consecución de un fin, de los intereses de la elite dominante.

partidos en él incluidos juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno".⁵

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

En torno a su clasificación, se han realizado diversos esfuerzos por hacer una caracterización de los sistemas de partidos, siendo la más aceptada la de Giovanni Sartori, en función de las características que poseen en la actualidad en los diversos regímenes existentes.⁶

El politólogo italiano clasifica los sistemas de partido en dos tipos principales: competitivos y no competitivos. Los primeros se subdividen a su vez en sistemas atomizados, en los que existen tantas opciones partidarias que ninguna puede realmente consolidar una fuerza, con la característica de que los partidos son poco proclives a las coaliciones; sistemas de pluralismo extremo, integrados por entre seis y ocho partidos, gobernados por el partido que está en el centro, pues las oposiciones entre los partidos en los extremos ideológicos son irreconciliables, por lo cual sus impulsos centrífugos son más fuertes que los centrípetos; sistemas de pluralismo moderado, conformados por entre tres y cinco partidos, los cuales sí pueden conciliar sus divergencias, teniendo entonces mayores impulsos centrípetos que centrífugos; sistemas bipartidistas que, como su nombre lo indica, tienen la presencia de dos fuerzas políticas que realmente se puedan consolidar como gobierno; sistemas de partido predominante, en los cuales un partido es el único que puede constituirse como gobierno, aunque otros partidos tienen posibilidad de restringir de amplia manera la actividad gubernativa.

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

El estudio del vínculo que guardan los sistemas electorales con los sistemas de partidos nos conduce en primer lugar a la obra de Maurice Duverger, quien determinó la existencia de la *ley del impacto y del tipo de escrutinio en el sistema de partidos*, que sostiene lo siguiente: 1) el escrutinio de representación proporcional tiende hacia un sistema de varios partidos rígidos e independientes; 2) la mayoría absoluta con segunda vuelta tiende hacia un sistema de varios partidos independientes, pero flexibles, y 3) la mayoría simple de una sola vuelta tiende hacia un sistema bipartidista.⁷

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

En lo relacionado con el efecto mecánico, es posible afirmar que todos los sistemas electorales –de una u otra forma– tienden a otorgar una sobrerrepresentación a los partidos que obtienen mayores niveles de votación; es decir, dicho efecto tiende a favorecer a los partidos que ocupen la primera, pero también la segunda y la tercera posición. En los sistemas de mayoría se hace más evidente dicho efecto, pues se exagera la sobrerrepresentación. La normatividad, en los sistemas de representación proporcional, tiene que ver con el efecto mecánico, puesto que existe un nivel mínimo de votación a partir del cual

⁵ Leonardo Valdés, *op. cit.*, p. 27.

⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1987, p. 160.

⁷ Cfr. Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

se participa en la distribución de curules. Asimismo, gracias al efecto mecánico, se consti- tuyen mayorías parlamentarias más fácilmente que si se adjudicara a cada partido el por- centaje de sus votos; entonces, se relaciona al efecto mecánico frecuentemente con la gobernabilidad, especialmente en regímenes parlamentarios.

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

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

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

Recientemente se han realizado nuevas investigaciones sobre los efectos posibles de los sistemas electorales. Douglas Rae ha expuesto la existencia de un sesgo en las leyes electo- rales en favor de los partidos más fuertes y desfavorable para los más débiles, actuando la ley electoral como protector de los partidos grandes en sistemas de cualquier índole (mayo- ritarios, proporcionales o mixtos).⁸

Matthew Shugart y Rein Taagepera realizaron en los últimos años su propuesta del *punto de ruptura de la equidad*, concluyendo de manera similar a Rae, pues entienden que los sistemas electorales actúan protegiendo al fuerte a costa del débil. El punto de ruptura en términos de la equidad entre votos y curules depende tanto de las reglas del sistema elec- toral y de partidos, como de las prácticas políticas de los electores. Un sistema de mayoría podría favorecer a los dos partidos más votados y fijar sin embargo en un nivel bajo su punto de ruptura de equidad, castigando únicamente a los que obtienen una votación real- mente muy escasa. Asimismo, podría haber un sistema de representación proporcional que ajustase de manera equitativa la proporción de votos que obtiene la mayoría de los partidos con la proporción de curules que le corresponde, y que fijara relativamente alto su punto de ruptura de equidad, castigando a los partidos que estén por debajo de esa frontera.⁹

El análisis del vínculo que existe entre los sistemas electorales y los sistemas de partido evidencia que las elecciones no muestran en última instancia lo que emana del voto, pues al ingresar la voluntad del ciudadano al sistema electoral se pierde en una compleja red de distribución de poder, que no necesariamente atiende a la defensa de sus intereses. Ello

⁸ Cfr. Douglas Rae, *The political consequences of electoral Laws*, New Heaven, Yale Uni- versity Press, 1967.

⁹ Cfr. Matthew Shugart y Rein Taagepera, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, New Heaven, Yale University Press, 1989.

hace que la representación surgida del poder ciudadano se vea en entredicho, ya que los sistemas electorales, según su conformación, tienden a generar una institucionalidad que no es posible modificar a través del voto. De ahí que aparezcan propuestas alternativas que pretenden rectificar la voluntad ciudadana. La democracia directa sin duda es ejemplo de ello.

3.2 LA DEMOCRACIA DIRECTA Y SUS INSTRUMENTOS

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

Tradicionalmente, las críticas a la democracia en función de sus valores se han hecho desde la perspectiva que manifiesta que el sistema existente no responde a los valores a los que debe su existencia. Las críticas desde las diferentes posiciones se conjugan en un punto: la democracia no es un verdadero gobierno del pueblo. Si bien existen varios argumentos, el principal es que el sistema democrático actual no supone una participación popular, siendo, en el mejor de los casos, un sistema que permite a los ciudadanos intervenir en la decisión de quiénes formarán el gobierno, pero entre éste y el ciudadano existe un abismo. Lo anterior contradice la idea de un gobierno del pueblo en el que éste sea partícipe activo de las decisiones colectivas que se toman. Así, existen diversos puntos que se impugnan, como el hecho de ser un sistema primordialmente electoral, o el obstaculizar la participación; o que la representación pervierte el sentido fundamental de gobierno del pueblo, etc. En suma, estas críticas advierten que *la democracia no es la democracia*.

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

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

Sin duda, ambos enfoques abordan esta situación de manera diferente. No obstante, la coincidencia en el análisis hace patente la existencia de conflictos en el sistema democrático.

co actual. La democracia directa, entonces, aparece como una opción para dar respuesta a esta problemática.

3.2.1 Concepción de democracia directa¹⁰

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

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

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

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

En nuestro tiempo, la intervención de la ciudadanía en todas las decisiones de gobierno es imposible, porque no es factible para ella reunirse y participar mediante la discusión, como tampoco pueden ocuparse de los asuntos públicos, ya que se necesitan solventar las necesidades básicas con el trabajo personal. A partir de la imposibilidad de una democracia con participación directa y permanente de los ciudadanos, basada en la deliberación, es también imposible concebir a la democracia directa en las democracias modernas –liberales, representativas y electorales– sin alguna forma de intermediación del poder ciudadano.

La democracia directa puede caracterizarse entonces como “el régimen en el cual los ciudadanos adultos como un todo debaten y votan acerca de las más importantes decisiones políticas, donde sus votos determinan la acción que debe tomarse”.¹¹ Trasladando este concepto a los sistemas democráticos contemporáneos, la democracia directa es la participación del cuerpo de ciudadanos, quienes discuten y votan sobre los asuntos más importantes.

La participación de los ciudadanos, a partir de tal definición, podría encontrar distintos canales de expresión. Sin embargo, puesto que la concepción de democracia directa se *monta* sobre el *aparato* creado ya por los sistemas representativos, genera varios instru-

¹⁰ El concepto *democracia directa* empleado en lo subsecuente se refiere a los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía participa sin intermediación de alguna decisión de gobierno o legislativa. Esta misma noción es referida por otros autores como *democracia semidirecta*; sin embargo, esta investigación considera que la noción *democracia directa* es más precisa pues describe mejor su carácter.

¹¹ Ian Budge, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996, p. 35.

mentos que utilizan los sistemas electorales y los canales institucionales dados; es decir, crea formas de participación por medio del sufragio para materializar la voluntad de cada ciudadano.

3.2.2 En favor y en contra de la democracia directa

Tanto la implementación, como la discusión de la factibilidad de la democracia directa, implican el reconocimiento de la problemática del sistema representativo-electoral, pues se parte de la necesidad de hacer que la ciudadanía tenga mayor injerencia en las decisiones que los políticos toman. La democracia directa, entendida como se expresó, se aboca a dar respuesta al presunto deseo de mayor intervención por parte de la ciudadanía, como también a corregir las dificultades que entraña el desempeño de la democracia.

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

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

El primer sentido está integrado, a su vez, por tres consideraciones: la primera, señalada previamente, sostiene que la representación no plasma el sentir ciudadano. De éste se desprende la idea de que las asambleas legislativas por sí mismas no están en posibilidad de determinar cuál es la voluntad popular, y de que tampoco los gobiernos pueden definir de forma unívoca las políticas que se deben poner en práctica. El tercer argumento manifiesta que los órganos legislativos no representan los intereses porque están conformados por miembros de diferentes partidos políticos, haciendo que los representantes se conduzcan en función del interés de su filiación política, no de los electores a quienes deben el cargo, ni tampoco del bien de la nación.¹²

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

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

¹² Gurutz Jáuregui, *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, Anagrama, 1995, p. 200.

Un análisis específico del debate en torno a la democracia directa permite conocer con claridad las razones que manifiestan sus defensores y sus críticos alrededor de puntos concretos. Siguiendo a Ian Budge,¹³ estudioso de las democracias contemporáneas en relación con la participación ciudadana, existen ocho puntos principales de controversia:

1. *Consentimiento y participación.* El sistema democrático bajo un esquema representativo permite a los ciudadanos elegir entre distintas alternativas de gobierno y de programas, por lo cual no es necesario hacer modificaciones en torno a ello. Sin embargo, puesto que la democracia descansa en la intervención activa de la ciudadanía en las decisiones, la democracia directa puede conseguir que éstas sean mejores, en cuanto implica una mayor participación.
2. *Factibilidad.* La oposición a la democracia directa se realiza en parte por la creencia de que es imposible la existencia del debate y del sufragio directo en las democracias modernas. La respuesta a ello se da al sostener que los sistemas electorales están creados y, por lo tanto, en posibilidad de captar los votos del conjunto de los ciudadanos, lo cual hace que poner en consideración una temática específica sea también factible. En cuanto al debate, los defensores de la democracia directa postulan que los medios electrónicos juegan un papel de difusión de las diferentes posturas, logrando llevar a los ciudadanos físicamente distantes las diferentes opciones.
3. *Tiranía de las mayorías.* Las instituciones que intermedian el poder político de los ciudadanos obstaculizan la consideración de políticas no coherentes, que generen inestabilidad; la democracia directa mina el poder de estas instituciones, pues trasciende su función. La intermediación del poder no es abolida por la democracia directa, según sus defensores: por el contrario, las instituciones que poseen representación seguirán teniéndola con la democracia directa, pues su función seguirá siendo ejercida; en los casos en que se ponga en práctica algún instrumento de participación, puede conseguir incluso un mayor respaldo.
4. *Capacidades del ciudadano ordinario.* El ciudadano ordinario no posee la educación, el tiempo, el interés y la experiencia requeridos para la toma de buenas decisiones políticas. Ante ello, se manifiesta que los políticos profesionales no poseen el monopolio del conocimiento, pero sí están en capacidad de guiar el debate en torno a las opciones sobre las que el público decidirá en la democracia directa. Además, esta última, al involucrar mayor participación, *instruye* y expande las capacidades del ciudadano.
5. *Balance.* El sistema democrático representativo implica un balance entre la participación popular y el juicio de los gobernantes; la representación, por sí misma, implica que los ciudadanos indiquen una dirección general y que los profesionales la sigan mediante políticas específicas. La democracia directa reconoce la no infalibilidad de los expertos, pero promueve la exposición de las opiniones de éstos como información para el ciudadano, haciendo que en última instancia sus decisiones estén mejor respaldadas.
6. *Problemas inherentes a la estructura del voto.* Toda toma de decisiones colectiva a través del voto puede ser guiada arbitrariamente, lo cual en muchos casos engendra una gran problemática, por ejemplo, en las decisiones hacendarias. Esta crítica es considerada por los defensores de la democracia directa como una crítica general a la democracia electoral representativa, pues estos fenómenos son tan suscep-

¹³ Ian Budge, *op. cit.*, p. 60-61.

tibles de ocurrir en la democracia directa como en sistemas que no prevean su empleo.¹⁴

7. *Minorías*. El hecho de que resulte ganadora la opción que consiguió la mayoría de votos hace que quienes hayan votado de manera diferente no encuentren una materialización de su opinión. Las minorías que no coinciden con el deseo de la mayoría se ven por lo tanto sometidas a la decisión de ésta. La respuesta a ello que dan los apologistas de la democracia directa es que tal situación no es exclusiva a ésta, pues existen sistemas electorales que sin prever la implementación de la democracia directa presentan esta problemática.¹⁵
8. *Contexto internacional*. La existencia de una mayor participación ciudadana dentro de los estados no afecta las decisiones de entidades multinacionales o de organismos internacionales, las cuales muchas veces tienen consecuencias mayores para los ciudadanos que las políticas creadas por los gobiernos. La defensa de la democracia directa en este sentido es similar a la anterior, pues la crítica no es a la democracia directa en sí misma, sino a todos los regímenes democráticos. La solución que proponen es la democratización de tales entidades.

Al margen de los razonamientos anteriores, en función de la congruencia que pudiera tener la democracia directa con las instituciones ya establecidas, lo fundamental de estos análisis radica en la manifestación de las deficiencias inherentes al sistema democrático: la democracia, para funcionar a gran escala, necesariamente deja de representar los intereses de la ciudadanía, con o sin democracia directa. Existen puntos de gran debilidad en la democracia que no se resuelven con la incorporación al sistema de elementos de democracia directa.

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

¹⁴ Este punto es fundamental, pues ambas posturas reconocen una alta posibilidad de manipulación de las decisiones que se toman mediante el voto. Al respecto, se hará posteriormente un análisis enfocado particularmente al plebiscito.

¹⁵ Siguiendo la tipología de Arend Lijphart que establece dos modelos de democracia –el Westminster y el Consensual–, las democracias basadas en el modelo Westminster presentan una tendencia inherente a dejar sin representación a las minorías (Arend Lijphart *op. cit.*, p. 27).

3.2.3 Instrumentos de democracia directa

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

La creación de instrumentos con el objetivo de trascender los problemas que genera la democracia representativa y electoral está centrada en conseguir una participación ciudadana mayor, en cuanto a cantidad de participantes y a constancia; es decir, busca elevar los niveles de participación ciudadana y, también, que ésta ocurra en un mayor número de ocasiones, decidiendo asuntos de gran importancia. Así, los instrumentos de democracia directa implican una consulta al pueblo que, en última instancia, se plasmará en el ejercicio de su voto. A pesar de lo anterior, las democracias contemporáneas prevén mecanismos para canalizar la participación popular que no suponen elecciones, como son los que promueven el acercamiento de la población con los gobiernos a través de reuniones con los

funcionarios públicos, de la asociación de los residentes de un lugar en favor de un objetivo concreto, o de la divulgación de los programas gubernamentales en las comunidades en que éstos serán aplicados. Los que deben estudiarse ahora son los primeros, los instrumentos que se generan empleando el sistema electoral para la participación.

En función de lo expuesto, se designa como instrumentos de democracia directa al conjunto de elementos que plantean modificar el sistema representativo, porque implican la incorporación de mecanismos que trascienden a los representantes. El hecho de que sean de democracia directa se debe a que no involucran alguna representación en su mandato. Estos mecanismos son regularmente considerados *instrumentos de participación ciudadana* –como en el caso de la legislación electoral del Distrito Federal–¹⁶ pero en esta investigación son llamados de democracia directa porque se hace hincapié en la forma en que ocurre la participación, además de que también se piensa que los instrumentos de participación ciudadana pueden ser de diversa naturaleza, no necesariamente ligados a la resolución de los problemas de la representación.

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

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

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

Lawrence Farley, creador de esta clasificación, sostiene que sólo el referéndum es un instrumento de democracia directa, que tiene además dos variantes: iniciativa, que involucra el aprobar o rechazar una propuesta iniciada por los ciudadanos directamente y, plebiscito, que implica también rechazar o aprobar una propuesta concerniente a la soberanía.¹⁷

Un segundo enfoque sostiene la existencia de tres instrumentos: referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato. Esta clasificación se hace en función de cuál es la instancia de la que surge la consulta, como también del contenido de ésta.¹⁸

La tercera perspectiva manifiesta que existe un solo mecanismo de democracia directa que es el referéndum, pero que se diferencia según quién lo inicie (representantes, gobierno, ciudadanía o requerimiento constitucional), teniendo entonces tres vertientes: constitucional, cuando la ley determina que se realice necesariamente; representativo-gubernamental, cuando son los titulares del gobierno o los miembros de la asamblea legislativa quienes lo solicitan; ciudadano, cuando emana de la población la iniciativa. Se considera que son diferentes formas del referéndum debido a que todas implican una consulta a través del voto, aunque sean iniciadas de manera diferente.¹⁹

Para efectos de esta investigación, se considera que los instrumentos de democracia directa son las consultas populares en torno a asuntos de diversa índole –no diferentes

¹⁶ Posteriormente se analizarán los instrumentos de participación ciudadana previstos por la legislación del Distrito Federal. Sin embargo, cabe aclarar que dicha legislación trasciende a los instrumentos de democracia directa, pues considera como instrumentos de participación ciudadana a la audiencia pública, la colaboración vecinal, la unidad de quejas y denuncias, la difusión pública, la audiencia pública y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial. Éstos no implican para su funcionamiento el ejercicio del voto en el marco de sistema electoral.

¹⁷ Cfr. Lawrence Farley, *op. cit.*, p. 25.

¹⁸ Cfr. Thomas Cronin, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, p. 2.

¹⁹ Cfr. Maija Setälä, *op. cit.*, p. 71.

tipos de referéndum, pues éste tiene una caracterización precisa—, por lo cual son estos asuntos lo que determina de qué instrumento se trata. Entonces, son cuatro los instrumentos de democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato. Lo anterior se fundamenta en que el plebiscito es un instrumento independiente, debido a que el contenido de su consulta tiene un carácter diferente a los de los otros mecanismos. No obstante, se advierte que a lo largo de la historia se lo ha empleado de manera confusa, superponiéndolo algunas veces al referéndum y viceversa.²⁰ Asimismo, esta clasificación está en sintonía con la legislación del Distrito Federal, que distingue al plebiscito del referéndum, lo cual nos permitirá efectuar el análisis del instrumento de manera independiente.

a. Referéndum

Es sin duda el instrumento de democracia directa más empleado y conocido. Frecuentemente se le confunde con el plebiscito, porque se ha usado a ambos de manera indistinta a lo largo de la historia, imbricando sus espacios particulares de acción, no porque posean el mismo significado.²¹ No obstante, en su operación, el referéndum y el plebiscito poseen características comunes, las cuales serán tratadas a profundidad en el apartado correspondiente al plebiscito.

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

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

Existen diversas variables que intervienen en la concepción de un referéndum, como el número de preguntas en la boleta y la terminología de ésta, pues puede sesgar la información que se obtenga. Otro factor importante es la posibilidad de que exista un fraude en la petición, plasmado en la invención de firmas. Es también trascendente considerar la campaña en favor o en contra de lo consultado, que trae consigo la polémica respecto a si los funcionarios deben hacer campaña o no. Además, existe la condicionante que implican los requisitos de mayoría, ya que puede variar lo que se necesita para tomar la decisión, ya sea mayoría simple, mayoría absoluta, mayoría calificada, etcétera.²²

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

b. Plebiscito²³

El plebiscito es la consulta a los ciudadanos mediante ejercicio del voto, para aprobar o descartar decisiones tomadas por el gobierno que sean consideradas de gran relevancia

²⁰ Los estudios sobre el plebiscito y sobre el referéndum frecuentemente los entienden de manera conjunta, porque lo que ha variado es la utilización del concepto, más que el contenido de la consulta. La mayor parte de la literatura en la materia que analiza a ambos sostiene también que las repercusiones instrumentales de su funcionamiento son similares.

²¹ David Butler y Austin Ranney (eds.), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*. Washington, The AEI Press Publisher for the American Enterprise Institute, 1994, p. 1.

²² Los rasgos mencionados son aplicables también a los plebiscitos.

²³ Debido a que el plebiscito es el instrumento que analiza esta investigación, se dedica un apartado específico para él, por lo cual en este punto se establecen sus características elementales, con la salvedad de que será tratado a profundidad más adelante.

para la población por los efectos que causará en ella, por ser muy controversiales, o por ambas características.

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

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

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

El plebiscito, por ser una forma de apoyo o rechazo al gobierno, se presta también a la manipulación de los gobiernos en busca de legitimidad; o también de sus opositores, en un intento de hacer fehaciente su rechazo. Por ello, el análisis del instrumento debe realizarse a profundidad, puesto que es elemento fundamental de esta investigación.

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

c. Iniciativa popular

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

Una iniciativa ciudadana será considerada de manera oficial iniciativa popular cuando los sistemas que la utilicen establezcan un umbral mínimo de apoyo, plasmado a través del soporte individual ciudadano expresado con la rúbrica de quienes sustentan la petición. El umbral mínimo necesario para que se someta a votación una propuesta de la población es un factor determinante en la factibilidad de la iniciativa popular, pues la complejidad de su puesta en práctica radica en cuán tan alto se establezca éste.

La iniciativa popular es una forma de legislación fuera de las asambleas legislativas, porque éstas no discuten el contenido de las normas que podrán ser aplicadas en caso de resultar favorecidas a la hora de la elección. De esta forma, obliga a poner en consideración ciertas medidas que no figuran en la agenda legislativa, tanto de las distintas fuerzas

políticas representadas en los parlamentos, como de los propios gobiernos. Ello implica restarle, en cierta medida, capacidad decisoria a las instituciones depositarias de la representación popular.

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

En las naciones donde están previstas por la ley, las iniciativas populares tienen como característica que su contenido se refiere a determinados temas que generan gran controversia, que de otra manera no serían incluidos en las agendas legislativas, o también a intereses particulares de alguna de las minorías que ven en la iniciativa popular la única vía para legislar sobre el tema.

d. Revocación de mandato (recall)

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

La revocación de mandato se entiende como un instrumento que amplía el poder del elector sobre su representante, ya que lo *incentiva* a dar atención a sus representados, defendiendo sus intereses en las asambleas, pues existe siempre la posibilidad de que éstos puedan solicitar que se les consulte sobre su permanencia. En este sentido, la revocación de mandato ocurre mediante una lógica de representación que tiende a otorgar al representante un mandato imperativo y no uno representativo, encontrando mayores similitudes con la noción de representación del derecho privado.

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

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

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

3.3 EL PLEBISCITO

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

En este apartado se examina el plebiscito en dos sentidos: primero, atendiendo a su surgimiento, en el contexto de la consulta popular sobre los asuntos de interés público; segundo, a partir de la concepción de plebiscito como consulta sobre las decisiones de gobierno, haciendo posible definir las características que posee como instrumento de democracia directa, y las repercusiones que tiene en el sistema democrático, enfatizando el complejo entramado de actores e instituciones que participan en una consulta plebiscitaria.

3.3.1 Los orígenes del plebiscito

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

Si bien podría manifestarse que el plebiscito tiene como primer referente la democracia griega –pues ésta inauguró la tradición de que el pueblo participara en el gobierno–; su surgimiento ocurre en la república romana, a partir de estructuras desarrolladas por los patricios que permitieron a los ciudadanos libres que no pertenecían a la nobleza y que pagaban impuestos, la plebe, participar en la toma de decisiones gubernamentales. “El *plebescitum* era una resolución aprobada por la asamblea de plebeyos que, con importantes limitaciones, era considerada ley”.²⁴ El plebiscito servía a los patricios para dar legitimidad a sus decisiones, pues los plebeyos consiguieron, a través del pago de los impuestos, cierto grado de poder político. El *plebescitum* desapareció con el fin de la República y el advenimiento del Imperio.

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

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

²⁴ Lawrence Farley, *op. cit.*, p. 27.

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

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

Estados Unidos es una nación en la que se gestaron algunos de los primeros plebiscitos, cuando, a finales del XVIII, en Massachussets, New Hampshire y Rhode Island fueron aprobadas sus constituciones a través de la consulta popular expresada mediante el voto.²⁵

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

En Francia, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano otorgó a los hombres, franceses o no, los mismos derechos. La Asamblea Constitucional decretó en 1790 que la nación francesa renunciaba a la posibilidad de hacer la guerra para conquistar territorios, porque significaba utilizar la fuerza contra la libertad del pueblo. A pesar de ello, los franceses no se abstuvieron de atacar militarmente a otras poblaciones. Así, necesitaron un mecanismo de legitimación de este belicismo, encontrando en el plebiscito la manera de justificar estas acciones. En los territorios que se anexaba Francia los habitantes eran *consultados* para dar su aprobación. El plebiscito fue utilizado también por los franceses dentro de su territorio, pues Napoleón Bonaparte lo empleó en tres ocasiones para modificar la Constitución, concentrando progresivamente el poder en su persona.

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

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

²⁵ Loc. cit.

Progresivamente fue extendiéndose el uso del plebiscito, enfocado principalmente en temas referentes a la soberanía, como las modificaciones constitucionales o la pertenencia a una nación. La primera guerra mundial, motivada por los deseos expansionistas de los imperios existentes y por las diferencias étnicas dentro y fuera de los países, modificó profundamente el mapa europeo y las características de los regímenes políticos. El plebiscito comenzó a ser utilizado como un instrumento de solución de conflictos que la guerra había acrecentado, especialmente en torno a las nacionalidades. Los plebiscitos se llevaron a cabo para solucionar problemas, especialmente en lo referente a las fronteras o la vinculación de ciertos territorios con características étnicas similares a las naciones.²⁶

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

3.3.2 La implementación del plebiscito

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

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

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

En segundo lugar, está la apertura que presenta el sistema legal en cuanto a quiénes pueden iniciar un plebiscito. Si sólo pudiera ser solicitado por el gobierno, la existencia de plebiscitos tendría una función limitada, pues sería facultad exclusiva de los gobiernos la propuesta de evaluar sus decisiones. Por ello, regularmente se establece que pueden ser

²⁶ Ejemplo de ellos son los realizados en Alemania, Dinamarca, Polonia, Eslovenia y Hungría.

iniciados, además de por exigencia de ley, por los representantes populares, sean gobernantes o legisladores, y por la ciudadanía. Ello implica dotar a actores políticos distintos del gobierno de la capacidad de intervenir en las decisiones.

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

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

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

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

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

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

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

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

Una vez expresados los elementos que determinan la puesta en práctica del plebiscito, esta investigación establece un tipología del mismo, atendiendo a dos criterios principales: su origen, es decir, qué institución o actor político lo inicia, y el carácter del mandato que emana de la consulta. Se toma en cuenta este par de criterios porque, al analizar la convergencia de ambos, es posible entender la función política que tienen los plebiscitos.

El primer criterio establece que existen tres posibilidades de origen:

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

El segundo criterio es el control que la ley establece sobre ellos. Es vinculatorio cuando la autoridad está obligada a acatar la resolución que emane de la consulta; por el contrario, es facultativo cuando no hay obligación para la autoridad de poner en práctica la decisión que resulte de los votos. La ley estipula los criterios para que los plebiscitos sean vinculatorios o facultativos; en ocasiones hay ciertos asuntos que considera que siempre deben ser consultados, por lo que el resultado será obligatorio, pero existen otros en que no, por lo cual la legislación prevé en qué situaciones debe establecerse un umbral mínimo de participación para que el resultado pueda tener el carácter de vinculatorio.

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

Los plebiscitos que se originan en los legisladores y en los ciudadanos normalmente son considerados de veto, ya que la iniciativa de la consulta es, en última instancia, el modo como pueden oponerse a una decisión tomada previamente por el gobierno. De manera particular, en el caso de los plebiscitos originados por los legisladores, el veto proviene de partidos distintos al del gobierno, pues les significa una vía para enfrentar políticamente a éste, en lo referente a una decisión concreta, pero también en cuanto a la legitimidad del gobierno en su conjunto. El plebiscito como veto de la ciudadanía se sustenta en que un

grupo de personas que considera que la decisión gubernamental no es la adecuada solicita una consulta como canal institucional para poder detener la decisión; si el plebiscito ciudadano no es de veto no tendría sentido, pues significaría que a pesar de estar de acuerdo con la decisión de gobierno se creyera que existe la necesidad de consultarla.

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

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

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

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

Los sistemas proporcionales y mixtos, debido a que facilitan el acceso a las cámaras de diversas fuerzas políticas, implican que no existan necesariamente dos posturas en torno a un asunto, sino una diversidad de opciones. Lo cual propicia que exista una mayor representación de los intereses ciudadanos, pero complica la toma de decisiones.

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

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

la búsqueda de legitimidad, aunque también constituye una forma de trascender la parálisis que pudiera generarse en las asambleas legislativas.

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

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

4. El desarrollo de la democracia en el Distrito Federal

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

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

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

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

Así, en septiembre de 2002 se estrenó la figura del plebiscito –de manera institucional y legal– como elemento para la definición de la construcción de una obra pública: los segundos niveles en el Anillo Periférico y el Viaducto. La implementación de este plebiscito, al estar marcada por la controversia, produjo la necesidad de estudiarlo en profundidad, para determinar en realidad el papel que en realidad cumplió.

En consecuencia, en el presente capítulo se analizan las condiciones jurídicas y políticas que ha tenido el Distrito Federal, como capital de la república mexicana y sede de los poderes federales, con el propósito de establecer cuáles han sido los antecedentes del régimen político democrático que existe en la actualidad, para luego conocer las características de éste. Asimismo, se estudia la legislación en materia de participación ciudadana, la cual contiene los instrumentos de democracia directa, con el propósito de establecer una conceptualización integral, tanto de la ley, como de los aspectos sobre los que aquéllos pueden intervenir.

4.1 LA DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL

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

México posee una herencia democrática que ha conseguido arraigarse institucionalmente en los últimos años. Desde que el país surgió como nación independiente existieron diferentes posiciones que tuvieron como parte fundamental el establecimiento de la democracia. Durante el siglo XIX, la lucha entre *liberales* y *conservadores* en buena medida giró en torno a la democracia, en cuanto se enfrentaron dos visiones respecto del gobierno que la nación debía darse. Los liberales promovieron la instauración de un régimen democrático, impulsando a la masas a movilizarse; los conservadores “se consideraron realistas políticos, y desde el principio vieron a la democracia liberal como una *utopía peligrosa*”.¹ El resultado de este enfrentamiento fue una guerra civil, que culminó con el triunfo liberal y las consiguientes marginación de la Iglesia y restauración de la República.

La inauguración de una vida republicana y democrática debió ocurrir con el triunfo liberal de 1867; no obstante, el gobierno siguió mostrando un carácter sumamente elitista. Años después, este aparente triunfo demócrata se convirtió en la más prolongada dictadura de la historia de México, la de Porfirio Díaz. Durante su gobierno, conocido como el Porfiriato, se fue gestando progresivamente un movimiento que, al tiempo que buscaba el derrocamiento del dictador, reivindicaba la reinstauración de la democracia. Con Francisco I. Madero al frente, la Revolución mexicana consiguió derrocar a Díaz en 1911: “la Revolución mexicana se inició como un mero intento de hacer realidad la democracia política, forma de gobierno que suponía debía haber quedado establecida de manera definitiva 44 años atrás”.² El gobierno de Madero tuvo como destino otra dictadura —la de Victoriano Huerta— luego de su asesinato.

La Revolución produjo una nueva constitución, pero también una gran inestabilidad política, motivada por las pugnas por el liderazgo de la nación entre las principales figuras de la lucha armada, las cuales desembocaron en el asesinato de algunos de sus líderes y, a la postre, en la creación del sistema político que caracterizó al país durante gran parte del siglo XX: el de partido hegemónico, con un fuerte presidencialismo, que le permitió al titular del ejecutivo tener gran control sobre lo que ocurría en la política.

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

La democratización del Distrito Federal ha estado enmarcada en este proceso de transición desarrollado en el nivel nacional; sin embargo, la complejidad y peculiaridad de la estructura jurídico-política de la ciudad capital hacen que la instauración en ella de un régimen democrático se considere un proceso autónomo, que implica una diversidad de elementos y actores. Por ello, es fundamental analizar las características del régimen político nacional, de las que deriva su carácter excepcional, para luego establecer los rasgos que de-

¹ Lorenzo Meyer, “La debilidad histórica de la democracia mexicana”, en Rolando Cordeira, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 174.

² *Ibid.*, p. 75.

terminan el sistema democrático actual, sobre el que se construyó una legislación que abrió la puerta a los instrumentos de democracia directa.

4.1.1 La conformación del régimen político de excepción

El desarrollo del sistema democrático en el Distrito Federal se caracterizó por la confluencia de tres factores: a) los cambios en la estructura de la organización política de la ciudad; b) las características del sistema de representación en el nivel nacional; y c) la gestación de la participación ciudadana fuera de las instituciones. Estos elementos, al confluír, desarrollaron un sistema de representación limitada, sustentado en la ausencia de órganos locales de representación y en la imposibilidad de elegir a los gobernantes de manera inmediata, sistema que prevaleció por más de seis décadas en la capital de la república mexicana.

El primer factor comprende las diferentes modificaciones realizadas a la legislación sobre el régimen político de la ciudad de México en su calidad de capital de la república y sede de los poderes federales.

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

El tercer factor surge fuera de las instituciones, pero la importancia que alcanza influye significativamente en la modificación del régimen político de la capital.

a. Las modificaciones a la organización política del Distrito Federal.

Para comprender cómo se estructuró la organización política del Distrito Federal, es fundamental partir del surgimiento de la figura del Distrito Federal, desde el nacimiento de México como nación independiente. La Constitución de 1824, que creó las bases sobre las que se desarrollaría el naciente país, determinó que sería una federación el régimen político que se daría México, teniendo como sede de los Poderes de la Unión un *distrito* que el Congreso definiría. Después de polémicos debates sobre el lugar donde debían asentarse los poderes federales, la ciudad de México superó a Querétaro en la votación del Constituyente.³ El 18 de noviembre de 1824 se dictó el decreto que creó al Distrito Federal, situándolo en la ciudad de México, que fue a partir de entonces la capital de la nación mexicana.

La primera Constitución del país estableció que el gobierno de la capital del país recaería en el gobierno federal, aunque también se conservaron los ayuntamientos, heredados del periodo colonial.⁴ Los habitantes del Distrito Federal tendrían además el derecho de nombrar representantes en la Cámara de Diputados, sin que se creara un órgano de representación local.

Posteriormente, durante los debates del Congreso Constituyente de 1857, nuevamente se presentó una controversia en torno a cuál sería la capital del país y sede de los poderes federales, intentando algunos que la ciudad de México dejara de serlo. Al final, se decidió que ésta lo siguiera siendo; no obstante, en este Congreso comenzó a debatirse sobre cómo debería estar estructurada la organización política del Distrito Federal, pues en ella coexistían el poder local y el federal.

³ La votación en el Congreso fue dividida, la ciudad de México resultó la seleccionada con 49 votos a favor, mientras Querétaro tuvo 32. Este resultado estuvo decisivamente influido por la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, quien "con argumentos de índole geográfico, histórico, político y sociológico, consiguió que la Ciudad de México fuera designada para el asiento oficial de los Poderes Federal con la categoría y denominación de 'Capital de la República Mexicana'". Manuel Ignacio Martínez Espinoza, "Participación política: instrumentos de democracia y convivencia", en *Ensayos* (Primer Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento), México, IEDF, 2001, p. 98.

⁴ La Constitución de 1824 inauguró la disputa histórica entre autoridades locales y federales, que a la postre suscitó que la Federación determinara modificar esta situación.

Una vez que triunfó la Revolución y que del Constituyente de Querétaro surgió la nueva Constitución de 1917, se estableció de manera precisa cómo debía ser la organización política del Distrito Federal. En primera instancia, esta legislación suprema determinó que el Congreso de la Unión sería la única instancia que podría legislar en materia del Distrito Federal,⁵ en segundo lugar, estipuló que éste se dividiría en municipalidades gobernadas por un ayuntamiento que emanaría de la elección popular directa; el Distrito Federal tendría al frente un gobernador elegido por el presidente de la República, quien poseía la facultad de designarlo y removerlo libremente.

La organización política que generó la Constitución de 1917 dejó al Distrito Federal huérfano de órgano legislativo propio, y además acrecentó la conflictiva relación entre el gobierno local dependiente del Presidente y los ayuntamientos. “Los constituyentes del 1917 dejaron al Distrito Federal como estado condicionado o con derechos suspendidos”,⁶ pues sus habitantes no poseían el derecho a la representación local que significaba en última instancia que no podían participar directamente de las leyes que regulan su ámbito inmediato; como tampoco estaban en condición de designar a la cabeza del gobierno local.

La coexistencia de poderes municipal, local y federal produjo rápidamente dificultades entre estas autoridades, lo cual dio pie a que en abril de 1928 el presidente Álvaro Obregón enviara al Congreso de la Unión una serie de iniciativas de reforma constitucional que pretendían anular las municipalidades del Distrito Federal. En diciembre de 1928, una vez discutida y aprobada la propuesta presidencial en las cámaras,⁷ el recientemente investido presidente, Emilio Portes Gil, expidió el decreto de la primera Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la que se creó el Departamento del Distrito Federal, dejando al *regente*, designado por el presidente de la República, a cargo de la administración. Además, se instituyeron las delegaciones y subdelegaciones como unidades territoriales, que serían comandadas por delegados. Se trasladaron definitivamente todas las funciones del Ayuntamiento al poder central, que era el encargado de encomendar las tareas administrativas a los delegados.

Esta reforma, para atemperar los efectos que producía la anulación del municipio en el Distrito Federal, fundó el Consejo Consultivo del Ciudad de México, creándose con esto “un tipo de representación corporativa de la población vinculada a diferentes instancias del gobierno”.⁸

La Reforma Constitucional de 1928 sobre el régimen político del Distrito Federal disminuyó aún más los derechos políticos de sus ciudadanos, pues sumó a la inexistencia de un legislativo local, la imposibilidad de designar autoridades administrativas. Esta condición se arraigó en la ciudad de México durante casi 70 años, haciendo que su ciudadanía estuviera altamente limitada, pues podía participar en la designación de autoridades sólo a escala federal, generándose entonces una progresiva disociación entre la administración local y la población.⁹ Se gestó también la estructura de poder jerárquica y vertical que distinguió al Distrito Federal durante buena parte del siglo xx.

A la Reforma de 1928 le sucedieron otras de menores alcances, dirigidas principalmente a especificar los ámbitos de acción de las diferentes entidades. En 1941 se creó la segunda Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual postuló que las atribuciones del Departamento serían en materia de servicios públicos, hacienda, de reglamentación y expropiaciones; se estableció que las delegaciones serían once,¹⁰ y también se le dio al regente la facultad de nombrar sus colaboradores previa autorización del presidente.

Para 1970, esta ley fue reformada; establecía que la estructura del gobierno central

⁵ Así lo estipuló el artículo 73 original.

⁶ Manuel Ignacio Martínez Espinoza, *op. cit.*, p. 101.

⁷ A pesar de que la propuesta de Álvaro Obregón fue aprobada por los legisladores sin grandes cambios, en los recintos legislativos existieron posiciones que se opusieron a ella, sosteniendo que el municipio libre era pieza fundamental para que los ciudadanos ejercieran su derecho a participar del poder político. Cfr. Óscar Flores Molina, *La Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF (Tesis del Primer Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento), 2001, p. 39-40.

⁸ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 124.

⁹ Existen distintas repercusiones de este fenómeno en la relación entre funcionarios públicos locales y ciudadanía, pues al no deber aquéllos sus cargos a ésta, el vínculo entre ambos se pervertía.

¹⁰ Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Ixtapalapa, Tlalpan y Xochimilco.

estaría a cargo de tres secretarios, un oficial mayor y 18 direcciones generales; el regente podría expedir los reglamentos internos de organización de las dependencias. También se crearon un consejo consultivo, las juntas de vecinos y la estructura territorial dividida en 16 delegaciones.

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

b. Las reformas políticas en el nivel nacional

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

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

La mencionada reforma de 1977 tuvo como objetivo constituir un sistema electoral diferente al que había existido desde la promulgación de la Constitución de 1917. En la *Carta Magna* se estableció que la soberanía nacional reside en el pueblo¹¹ y es ejercida a través de los Poderes de la Unión (legislativo, ejecutivo y judicial).¹² El pueblo soberano determina que la forma de gobierno de la nación sería una república representativa, democrática y federal.¹³ bajo un régimen presidencial, que otorga al Presidente la Jefatura de Gobierno y la Jefatura del Estado. El Presidente, titular del poder ejecutivo y responsable del gobierno, sería elegido mediante el voto universal, secreto y directo, mientras que el poder legislativo estaría conformado por dos cámaras, la de Senadores y la de Diputados.¹⁴ Los legisladores serían votados por mayoría, también mediante el sufragio universal, secreto y directo.

El sistema electoral que emanó de la Constitución se caracterizó por ser de mayoría simple,¹⁵ en convivencia con un sistema no competitivo de partido hegemónico.¹⁶ La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) buscó “contener el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de lucha de dirimir la luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr la metas de la Revolución Mexicana”.¹⁷ Estas funciones estuvieron en detrimento de la instauración de un sistema democrático verdadero, pues con la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana, y ésta a su vez en el Partido Revolucionario Institucional, la contienda por el poder político se realizó principalmente dentro del partido de Estado. Éste se convirtió en un instrumento para reclutar los cuadros políticos, para cooptar las organizaciones de masas, generando una red clientelar: el PRI era el único canal para participar del poder político y para buscar la resolución de las demandas sociales.¹⁸

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), artículo 39, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985, p. 101.

¹² *Ibid.*, artículo 41, p. 105.

¹³ *Ibid.*, artículo 40, p. 103.

¹⁴ El artículo 53 original fue modificado hasta 1977 en cinco ocasiones, por lo cual el número de miembros de la Cámara de Diputados cambiará según la legislatura de que se trate.

¹⁵ Alonso Lujambio sostiene que el sistema electoral mexicano era un autoritarismo mayoritario (Alonso Lujambio, *El poder compartido*, México, Océano, 2000, p. 21.

¹⁶ Esta denominación se sustenta en la tipología realizada por Giovanni Sartori, expresada en el tercer capítulo.

¹⁷ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1979, p. 35.

¹⁸ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer sostienen que el régimen de partido de Estado pudo sostenerse gracias a que éste se convirtió en un “gran aparato de gestoría del bienestar y (de) las demandas sociales... (y una) maquinaria de legitimación electoral”. Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1998, p. 300.

¹⁹ El hecho de que no existiera oposición al PRI en las cámaras no quiere decir que ésta no existiera. En el país se vivieron diversas movilizaciones populares que se enfrentaron a la estructura de gobierno, inclusive al margen de la ley. Además, el empresariado nacional se dio a la tarea de generar organizaciones que pudieran incidir en las decisiones de gobierno.

²⁰ Si bien la creación de la PFOPPE significó la posibilidad de un cambio real en la conformación de la Cámara de Diputados, en 1961 se realizó una primera reforma al sistema electoral, en pos de otorgar oportunidades a la oposición de acceder a la Cámara de Diputados, lo cual hizo que el sistema dejara de ser plenamente mayoritario. El sistema que surgió de esta reforma permitió a los partidos ingresar a la Cámara de Diputados siempre y cuando consiguieran 2.5% de la votación, pudiendo aumentar un curul por cada 0.5%, hasta llegar a 20 miembros en la Cámara.

²¹ Lujambio manifiesta que la reforma de 1977 se sostenía en dos ventajas: para el gobierno y su partido: "La primera consistía en que la competencia electoral ya no dependería de un solo partido de oposición (el PAN), sino de varios que, dada su distancia ideológica, difícilmente se pondrían de acuerdo para, todos juntos, abstenerse de participar en los comicios (...) La segunda de las ventajas consistía en enfrentar opciones opositoras en las dos bandas del espectro ideológico, lo tendería hipotéticamente a dividir la votación en su contra" (Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 26.

La oposición estuvo relegada durante muchos años a un papel muy limitado en la lucha por el poder institucional.¹⁹ A partir de 1977,²⁰ esta situación comenzó a modificarse. En este año se gestó una reforma electoral, materializada en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que puso los cimientos al sistema mixto que existe hasta ahora. La nueva legislación estableció 300 distritos electorales de mayoría, adicionando a la Cámara de Diputados 100 escaños de representación proporcional, lo que facilitó la entrada a los partidos de oposición. No obstante, la LFOPPE también otorgó la calidad de *entidad de interés público* a los partidos políticos, otorgándoles facultades para participar del financiamiento público, del tiempo oficial en los medios de comunicación y acceso a las instituciones organizadoras de los comicios.²¹

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

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

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

Estas nuevas figuras creadas por la ley no significaron avances en cuestión de participación de la ciudadanía y de representación de sus intereses. Si bien duraron hasta 1995,²² los habitantes de la ciudad de México nunca fueron verdaderamente convocados a participar en ellas. Alicia Ziccardi resume de manera clara el papel que jugó esta reforma:

Todo indica que esta nueva legalidad no se tradujo en una forma de gobernar con una participación ciudadana diferente a la del pasado, más bien se reglamentaba la representación, subordinándola a la propia estructura del gobierno, lo cual permite suponer que, más que una forma de participación, se institucionalizaba una forma innovadora de control institucional sobre la acción ciudadana.²³

c. *La gestación de la participación ciudadana no institucionalizada*

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

Las características de la población de la ciudad de México en las primeras décadas del siglo XX se modificaron rápidamente por el crecimiento de la industria y por la conformación de la burocracia: de ser pequeña, rural y urbana, pasó a tener gran dimensión y se volvió casi completamente urbana.

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

Posteriormente, la crisis económica que sufrió el país a inicios de los años ochenta, el cambio en el modelo de desarrollo generado por el gobierno de Miguel de la Madrid,²⁴ como también la mencionada reforma política de 1977, que llevó a las oposiciones a contender de manera institucional por el poder, generaron diversas manifestaciones ciudadanas que buscaron defender los derechos de los sectores populares de la ciudad de México. Ello se cristalizó en la creación de la Coordinación Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup),²⁵ que junto a otras organizaciones logró la unificación en torno al Frente Nacional de Defensa del Salario contra la Carestía y al Frente Nacional de Defensa de la Economía, con el objetivo de negociar las demandas populares.

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

La movilización creada a raíz de los sucesos de 1985 trascendió en el tiempo por la acción de la población afectada. Los damnificados del sismo conformaron más de 80 organizaciones populares que se reunieron en torno a la Coordinadora Única de Damnificados, la cual, por medio de su movilización, consiguió la firma del Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción, acuerdo que iniciaba un proceso de reconstrucción de viviendas.²⁶

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

²² En ese año se creó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

²³ Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 127.

²⁴ El gobierno del Miguel de la Madrid se enfrentó a una grave situación económica y política: "El horizonte del nuevo gobierno era de recesión, estrangulamiento financiero, cierre de los mercados monetarios y comerciales internacionales, desempleo con castigo salarial, caída del gasto público y decrecimiento para 1983 que se preveía entonces que se situaría entre cero y menos cinco por ciento". Ante ello, decidió alejarse de las políticas asistenciales que habían marcado el desarrollo mexicano, provocando un inmediato descontento en la población (Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, p. 259).

²⁵ Esta organización se creó en los setenta, pero consiguió presencia importante en la capital del país a partir del inicio de la década siguiente. Cfr. Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 135.

²⁶ Estas movilizaciones populares sentaron las bases para la creación de las organizaciones actuales que reivindican la vivienda, como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), la Asamblea de Barrios, entre otras.

4.1.2 La gestación del régimen político local

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

El resultado de esta búsqueda por medio de dichos frentes fue la convocatoria del regente de la ciudad, Ramón Aguirre, a realizar consultas públicas para discutir el futuro de la participación ciudadana en el Distrito Federal. El Presidente De la Madrid presentó posteriormente a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al régimen político del Distrito Federal, la cual fue aprobada y promulgada en 1987. La consecuencia primordial de estos cambios en la legislación fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La institución de representación creada por esta primera reforma fue elegida por primera vez en las elecciones de julio de 1988; su integración se daría de la siguiente manera: 66 representantes, 40 electos por mayoría en cada uno de los distritos electorales en que se dividía el territorio del Distrito Federal y 26 de representación proporcional.

La primera Asamblea de Representantes estuvo conformada de la siguiente manera: Partido Acción Nacional (PAN) 18 curules (22.67%), Partido Revolucionario Institucional (PRI) 34 curules (25.72%), Partido Popular Socialista (PPS) seis curules (14.93%), Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) tres curules (13.14%), Partido Mexicano Socialista (PMS) tres curules (13.14%), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) dos curules (7.13%).²⁷

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

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

La elección de 1988 tuvo un carácter fraudulento,²⁸ provocando que el régimen político de la nación se viera altamente cuestionado. Lo anterior, junto con las importantes protestas de las fuerzas políticas opositoras, incitó al recientemente electo gobierno a realizar una reforma política nacional, con el propósito de legitimarse.

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

²⁷ Estos datos muestran una clara tendencia a favorecer al PRI, que tuvo mayoría absoluta en la primera Asamblea, a pesar de que tuvo poco más de la cuarta parte de la votación, lo cual lo sobrerrepresentó en 26%. Ello en detrimento de los partidos de oposición. El impulso que tuvo la campaña cardenista no se reflejó en la representación de algún partido, pues éstos se unieron en la contienda presidencial, no así en la local. Los datos fueron obtenidos en Ángel Alfredo de la Rosa, "De la certidumbre autoritaria a la incertidumbre democrática en las elecciones del Distrito Federal", en *Ensayos (Segundo Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento)*, México, IEDF, 2002, p. 25.

²⁸ Cfr. Alonso Lujambio, *op. cit.*, p. 26.

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

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

Mientras se discutía el contenido de ésta reforma, nueve miembros de la Asamblea de Representantes, junto con algunas organizaciones ciudadanas, convocaron el 21 de marzo de 1993 a un *Plebiscito Ciudadano* para que la población opinara acerca de cómo debía organizarse políticamente el Distrito Federal. La participación en este instrumento fue de 331,180 personas, lo que representó alrededor de 7% del padrón. A pesar de que el plebiscito no tenía ninguna vinculación legal, sirvió de apoyo en la negociación de la reforma.²⁹

Al año siguiente, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari presentó una iniciativa de reforma constitucional que posteriormente fue aceptada. Esta reforma cristalizó un cambio importante en la normatividad del Distrito Federal, al modificar el artículo 73 constitucional para dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El Estatuto “no es propiamente una constitución local sino un ordenamiento de excepción y su aprobación no está a cargo de un Poder Legislativo local, sino del Congreso de la Unión”;³⁰ si bien se asemejó a una constitución local, no otorgó el rango de estado a la ciudad de México.

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

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

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

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

²⁹ Pablo Javier Becerra Chávez, “La reforma político electoral del Distrito Federal”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*. México, IEDF (Colección Sinergia, núm. 1), 2001, p. 104.

³⁰ *Loc. cit.*

del Distrito Federal, que excluía a los partidos de la postulación de candidatos a los consejos. Así, en 1996 se eligieron a los consejeros ciudadanos de conformidad con la ley en la materia, lo que provocó que éstos “fueran unos órganos de representación ciudadana que nacieron debilitados por un proceso electoral conflictivo”.³¹

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

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

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

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

El diseño legal creado en 1996 se puso en práctica en las elecciones de 1997. El candidato del PRD ganó con 48.1% de los votos la Jefatura de Gobierno, siendo el primer gobernante elegido por los ciudadanos después de casi 70 años. Además, el PRD obtuvo la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa al ganar 38 asientos (todos ellos de mayoría relativa), lo cual le permitiría a la postre realizar las modificaciones a la legislación para profundizar la autonomía de la capital del país.

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

De esta forma, la reforma de 1997 dio pie a que se creara la legislación que regularía la contienda por el poder político en el Distrito Federal. Fue a partir de las leyes que sur-

³¹ Alicia Ziccardi, *op. cit.*, p. 134.

gieron de esta reforma constitucional y del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal que se configuró el sistema vigente.

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

Es fundamental señalar que la gestación del Código Electoral transitó por un camino sinuoso, causado por las posiciones encontradas dentro del recién creado legislativo local. Si bien la Asamblea lo aprobó en diciembre de 1998, y se publicó en enero de 1999, el PRI, convertido por primera vez en oposición, inició una controversia constitucional el 2 de febrero del mismo año, sosteniendo que existían 17 conceptos que debían ser invalidados. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el 11 de marzo dar la razón al PRI en seis de los mencionados conceptos.³² Para dar seguimiento a la resolución de la SCJN, se reformaron el Estatuto de Gobierno y el Código Electoral.

Superada esta problemática, el 15 de octubre de 1999³³ se publicó el Código Electoral del Distrito Federal definitivo, el cual dio lugar al establecimiento de la autoridad electoral en la ciudad, responsable de llevar a cabo las elecciones: el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

El IEDF se constituyó como “el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana”.³⁴ Las funciones principales del Instituto son:

- a) Contribuir el desarrollo de la vida democrática; b) Preservar el fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos; c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana; e) Preservar la autenticidad y efectividad del sufragio; y f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.³⁵

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

Los consejeros electorales participan en las comisiones permanentes, cada una dedicada a supervisar el trabajo realizado por las direcciones ejecutivas. Bajo esta estructura superior están los consejos distritales y las direcciones distritales, los primeros de los cuales funcionan únicamente en periodos de elecciones, mientras que las segundas tienen una labor permanente.

El IEDF, en su calidad de autoridad responsable de organizar las elecciones, tiene facultades de regulación del sistema de partidos. Si bien el Instituto no tiene capacidad de otorgar registros a los partidos políticos, según se asienta en el artículo 122 constitucional, interviene tanto en el financiamiento de los partidos –lo cual incluye la fiscalización de éste–,

³² Los seis conceptos que la Corte rechazó a instancia priista fueron: 1) la elección de los Consejos de Gobierno de las delegaciones no podían ser regulados por el Código, sin ser detallados en el Estatuto de Gobierno; 2) la posibilidad de que los partidos definieran la listas de representación proporcional; 3) la facultad del IEDF de asesorar a los partidos; 4) la pérdida del registro de los partidos políticos en el nivel local, pues no existe el registro en este ámbito, sino en el nacional; 5) la limitación de que los funcionarios de carrera del Instituto Federal Electoral se incorporaran al IEDF sólo después de un año de haber dejado su cargo en el primero; 6) la previsión de que se sortearan, en caso de lograr la votación requerida, a los miembros del Consejo General del IEDF, lo mismo que a los magistrados del TDF (Pablo Javier Becerra Chávez, *op. cit.*, pp. 125-128).

³³ El IEDF y el TDF iniciaron funciones en enero de 1999, aun cuando el PRI presentó la controversia constitucional.

³⁴ *Código Electoral del Distrito Federal*, artículo 52, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002, p. 20.

³⁵ *Loc. cit.*

como en la determinación de la duración de las campañas y en la posibilidad de creación de coaliciones y candidaturas comunes por parte de los partidos.

El IEDF tiene una central importancia en el desarrollo del sistema democrático del Distrito Federal por ser la institución que a través de su operación hace posible la existencia de elecciones. El Instituto, además de tener la función de organizar los comicios regulares para los puestos de elección popular, es también el encargado de implementar los mecanismos de participación ciudadana que implican algún tipo de elección mediante el ejercicio del voto, como son la elección de comités vecinales, el plebiscito y el referéndum.³⁶

Asimismo, como en el caso del IFE, es fundamental el prestigio que tengan tanto el Instituto en su conjunto, como los miembros del Consejo General: el primero, para generar seguridad a los procesos electorales; los segundos, si consideramos la importancia que tiene la herencia del IFE, en cuya creación como institución ciudadana la reputación de los consejeros fue un punto nodal para ganar el respaldo ciudadano que ha tenido.

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

Según lo expuesto, el Distrito Federal vivió un largo proceso de democratización desde que en 1928 se les extirpó a los ciudadanos el derecho de elegir a sus gobernantes y legisladores en el ámbito local. Este proceso de tránsito de las instituciones políticas y de la sociedad encontró en la democratización del sistema político nacional un catalizador. A partir de las reformas en el nivel nacional, se fue conformando rápidamente el sistema democrático de la ciudad de México. Sin embargo, es fundamental sostener que la democratización en el Distrito Federal no concluyó con la creación de instituciones que posibiliten la elección de las personas que ocupen el ejecutivo y el legislativo locales, ni tampoco con la sucesiva competencia electoral. La reforma política de la ciudad de México debe trascender el todavía régimen de excepcionalidad que deja los poderes locales a merced de los federales.³⁷

4.2 EL ÁMBITO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN EL DISTRITO FEDERAL

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

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

Víctor Alarcón Olguín manifiesta que es a partir de 1994 cuando se da un proceso de activación de la figuras de participación ciudadana, iniciado por la inclusión de éstas en la

³⁶ En el siguiente apartado se analizará a profundidad esta labor, pues es fundamental en el análisis del plebiscito.

³⁷ Cfr. Alicia Ziccardi, "Las reformas al Gobierno del Distrito Federal" en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, op. cit., pp. 74-92.

Constitución de Chihuahua, luego en el Distrito Federal, Puebla, Estado de México, y así sucesivamente en otros estados.³⁸

Alarcón Olguín, en su estudio sobre las leyes de participación ciudadana en México, manifiesta lo siguiente:

“...24 estados de la república incluyen al menos uno de los mecanismos de democracia semidirecta en su ordenamiento constitucional local, sea con alcance estatal y/o municipal. Por el momento, sólo 13 entidades poseen disposiciones reglamentarias secundarias de participación ciudadana que permiten convocar a votaciones consultivas”³⁹

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

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

4.2.1 Los Instrumentos de Participación Ciudadana

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

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

La llegada del primer gobierno elegido por los ciudadanos en el Distrito Federal después de prácticamente 70 años, junto con la inauguración del órgano depositario de la representación popular con facultades legislativas, dieron oportunidad a la creación de una nueva legislación: la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Esta ley, publicada el 21 de diciembre de 1998, establece dos formas en las que puede darse la participación: 1) se otorga a la población la facultad de incidir en el desempeño de los órganos de gobierno y legislativos a través de los Instrumentos de Participación Ciudadana; 2) se crea una nueva institución de representación en el ámbito comunitario, los comités vecinales, tendiente a mejorar el vínculo cotidiano entre la administración de las delegaciones y el ciudadano.

Los comités vecinales como estructuras de representación ciudadana elegidas según unidades territoriales —establecidas por el IEDF— basadas en las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales. Por cada unidad territorial se elige un comité, que tendrá como mí-

³⁸ Víctor Alarcón Olguín, “Leyes de participación ciudadana en México”, en Judit Bokser et al., *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF (Colección Sinergia, núm. 2), 2002, p. 118.

³⁹ *Ibid.*, p. 105.

nimo siete y como máximo 15 integrantes, según la densidad de población ciudadana que exista en cada unidad. Los comités vecinales son

órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y la competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales”.⁴⁰

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁰ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, artículo 80, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003, p. 13.

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

En suma, la creación de estos comités es contradictoria por su pretensión de constituir una participación comunitaria mediante la participación individual en elecciones. Aparentemente otorga a lo comunitario una importancia central, sin embargo, las atribuciones que da a los comités son mínimas. Busca devolver a la democracia un ámbito en que pueda ejercerse, en algún grado, de manera directa, pero no lo logra; los ciudadanos pueden participar más, pero sólo para designar nuevos representantes.

La otra forma de participación que genera la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal son los Instrumentos de Participación Ciudadana.⁴¹ Para analizarlos, esta investigación creó una clasificación que establece la existencia de tres tipos: los que involucran una consulta a la población sobre asuntos determinados, tanto de la administración como legislativos; los que otorgan a la ciudadanía la facultad de presentar propuesta de legislación, y los que tienen un carácter exclusivamente de interacción con la administración de las delegaciones.

Los dos primeros tipos están integrados por tres elementos de democracia directa: Plebiscito, Referéndum y Consulta Vecinal. La nueva legislación sobre la participación ciudadana en la ciudad de México encuentra en la incorporación de estos instrumentos su rasgo innovador.

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

El referéndum es una consulta a la ciudadanía, que se expresa a través de su voto directo, para aprobar o rechazar decisiones de la Asamblea Legislativa, iniciada por miembros de ésta o por ciudadanos que consigan el apoyo necesario para solicitarla; una vez que exista la propuesta de referéndum, para que sea llevado a cabo tendrá que ser aprobado por dos terceras partes de la Asamblea.

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

El segundo tipo de instrumentos está integrado por la Iniciativa Popular, que es el mecanismo por medio del cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea Legislativa propuestas de creación o modificación a las leyes del Distrito Federal, siempre y cuando no sean en materia fiscal, de régimen interno del gobierno de la Ciudad, de regulación de la

⁴¹ Los Instrumentos de Participación Ciudadana previstos en la ley son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Asamblea y de regulación del Poder Judicial del Distrito Federal. Los proyectos que se presenten serán tratados por la comisión pertinente, y en caso de que sean discutidos y aceptados se someterán a la votación del órgano legislativo; si esto no ocurriera así, la Asamblea estaría obligada a expresar por escrito los motivos del rechazo.

El tercer tipo está integrado por los siguientes instrumentos: Colaboración Vecinal, Unidades de Quejas y Denuncias, Difusión Pública, Audiencia Pública y Recorridos del Titular del Órgano Político Administrativo de la Demarcación Territorial. El objetivo que éstos persiguen es establecer canales institucionales para aproximar a los funcionarios públicos de las diferentes demarcaciones territoriales a la ciudadanía, como también instaurar mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede expresar su sentir sobre el estado de la administración o el tratamiento de asuntos específicos.

Los instrumentos de participación ciudadana creados por la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal tienen un carácter que limita la intervención del ciudadano. De los instrumentos que involucran la consulta popular, el plebiscito⁴² y el referéndum encuentran una restricción fundamental: deben ser convocadas por las instituciones sobre las que recae la consulta. El plebiscito, para tener el carácter de vinculatorio necesita de la participación de por lo menos un tercio del padrón electoral de la entidad; mientras que el referéndum, para ser convocado, necesita que los propios legisladores apoyen la medida en dos terceras partes, y en caso de que esto ocurra, el resultado de la consulta no es vinculatorio en ninguna forma. Ello hace que existan canales de consulta mediante el voto directo que no signifiquen obligación alguna de las instituciones de ser consecuentes con la opinión de la ciudadanía, lo cual deja manifiesto que la participación puede darse, pero sin involucrar una mayor incidencia en las decisiones.

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

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

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

⁴² El plebiscito será tratado a parte en un punto específico de esta investigación, por lo que aquí no se profundiza al respecto.

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

A pesar de las observaciones anteriores, la creación de la segunda Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal significó el establecimiento de un arreglo institucional que trasciende la representación, pues involucra mecanismos oficiales a través de los cuales la ciudadanía puede incidir en el poder político institucionalizado.

4.3 CONSIDERACIONES SOBRE EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO DEL DISTRITO FEDERAL

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

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

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

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

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

5. El plebiscito en el Distrito Federal

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

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

5.1 EL MARCO JURÍDICO DEL PLEBISCITO

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

La figura del plebiscito aparece en el Estatuto de Gobierno como una de las facultades del jefe de Gobierno; el artículo 67 de la mencionada ley estipula que la convocatoria del plebiscito es una *facultad y obligación* exclusiva del jefe de Gobierno.¹ El plebiscito se constituye como el instrumento a través del cual el titular del gobierno de la ciudad de México “podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”.² Esta normatividad establece que no podrán ser consultados los actos o decisiones del jefe de Gobierno que se refieran a cuestiones: a) tributarias o fiscales; b) del régimen interno de la administración pública; c) actos que la ley lo obligue a realizar.

Debido a que la convocatoria al plebiscito es una facultad del jefe de Gobierno, éste deberá realizarla por lo menos con 90 días de anticipación a la fecha de la consulta. La convocatoria deberá publicarse tanto en el *Diario Oficial de la Federación*, como en la *Gaceta*

¹ *Estatuto del Gobierno del Distrito Federal*, Artículo 67, Fracción xxx, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003, p. 19.

² *Loc. cit.*, artículo 68.

Oficial del Distrito Federal, exponiendo una “explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o el rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito”,³ la fecha en que se llevará a cabo el plebiscito y el contenido de la o las preguntas que se presentarán a los electores para que muestren su aprobación o rechazo.

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

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

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

Esta ley añade a lo previsto por el Estatuto dos elementos: el primero es la posibilidad de que la convocatoria no sea sólo por voluntad del jefe de Gobierno, sino por la solicitud que le haga por lo menos 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, a través de la presentación de documentación que contenga el nombre, rúbrica y clave de elector de cada uno de los adherentes, la cual será revisada por el IEDF. La solicitud deberá además expresar cuál es el acto que se pretende someter a plebiscito, junto con una exposición de motivos y razones para hacerlo.⁴

El segundo elemento es el otorgamiento al jefe de Gobierno de la facultad para solicitar, cuando lo considere necesario, la ayuda de los órganos locales de gobierno, de las instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles vinculados al contenido de la consulta, para la creación de las preguntas que contendrá ésta.⁵

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

a. *Temática de la consulta*

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

b. *Facultad de convocatoria*

La legislación local manifiesta que la facultad de convocar a un plebiscito es exclusiva del jefe de Gobierno, lo que implica necesariamente que la instancia gubernamental

³ *Loc. cit.*, Artículo 68, Fracción II.

⁴ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, artículo 15, *op. cit.*, p. 4.

⁵ Artículo 19, *Ibid.*, p. 5.

mental cuya decisión se somete a la consideración de la ciudadanía sea también la única que puede convocar a la consulta. Se adjudica, por lo tanto, un importante rango de control de la convocatoria al jefe de Gobierno, el cual podría retrasarla o inclusive rechazarla si cree que la solicitud no se inscribe en la normatividad existente.

c. *Facultad de iniciativa*

La legislación prevé que la ciudadanía puede solicitarle al jefe de Gobierno la convocatoria a un plebiscito, solamente si esta iniciativa la respalda por lo menos 1% de los ciudadanos empadronados. Entonces, la convocatoria al plebiscito es facultad exclusiva del jefe de Gobierno, pero no así la iniciativa, la cual puede ser realizada por los ciudadanos, o por el propio jefe de Gobierno. Cuando la iniciativa proviene de los ciudadanos, el plebiscito buscará el veto de las decisiones tomadas por el gobierno; mientras que si quien lo inicia es el propio jefe de Gobierno, el plebiscito será voluntario, pues no existe norma alguna que lo obligue a consultar a la población sobre determinados aspectos. De esta forma, los legisladores no poseen la facultad de iniciar plebiscitos, lo cual hace que este instrumento no pueda sea utilizado en el Distrito Federal como un mecanismo de veto de la oposición en las asambleas legislativas a las decisiones de gobierno.

d. *Obligatoriedad del mandato*

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

e. *Derecho a la participación*

En lo referente a los participantes de la elección, la normatividad restringe el derecho al voto a los ciudadanos que estén registrados en el padrón y que cuenten con la credencial de elector, evitando entonces la posibilidad de fraudes en la participación. Sin embargo, ello implica que exista un filtro para los ciudadanos, pues no todos los que tengan este carácter por la ley pueden sufragar, sino únicamente aquellos ciudadanos que posean una acreditación que lo certifique.⁶

f. *Elaboración de la(s) pregunta(s)*

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

⁶ La necesidad de la credencial de elector para participar de cualquier tipo de elecciones está sustentada en la búsqueda de evitar que éstas se corrompan, dadas diversas experiencias de elecciones fraudulentas. No obstante, la posesión de la credencial implica un filtro a la ciudadanía.

como también es factible que se dejen de lado elementos que previamente pretendían consultarse.

g. Implementación del plebiscito

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

h. Determinación de resultados

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

i. Financiamiento del proceso

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

j. Campañas de divulgación / Participación de los partidos políticos

No existe precisión en la normatividad del Distrito Federal sobre si deben existir o no campañas de divulgación por parte del GDF, del IEDF o de otras instancias. En este sentido, la omisión indica, en primer término, que no existe una definición de la importancia que tiene la información en la implementación del plebiscito, pues sin ella los ciudadanos no pueden juzgar adecuadamente la decisión en cuestión de manera adecuada. Asimismo, no existe la precisión debida sobre si los partidos políticos están facultados para participar en los plebiscitos; el Código Electoral del Distrito Federal expresa que en los procesos de participación ciudadana participarán las autoridades locales y los ciudadanos, no así los partidos políticos,⁷ sin embargo, no expresa explícitamente prohibición alguna a la intervención de éstos en el proceso. Tal contradicción se acrecienta con la consideración referente a que los partidos son garantes de los procesos electorales, a través de su participación en los Consejos del IEDF.⁸

k. Resolución de conflictos

El órgano que tiene a su cargo dirimir los conflictos en lo relativo a la validez del proceso plebiscitario es el TEDF. La intervención de una instancia de carácter judicial otorga otro rasgo de imparcialidad a la puesta en práctica del plebiscito, pues supone que las apelaciones que se hagan sobre éste serán consideradas con objetividad. El papel que tiene el Tribunal en la celebración de plebiscitos se acrecienta debido a los vacíos legales que se mencionaron, los cuales engendran necesariamente conflictos.

⁷ Código Electoral del Distrito Federal, artículo 134, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003, p. 53-54.

⁸ *Ibid.*, artículo 141, p. 55.

I. Restricciones adicionales

En el Estatuto de Gobierno se contienen dos restricciones para efectuar plebiscitos: no pueden llevarse a cabo plebiscitos durante el proceso electoral ordinario, ni durante 60 días posteriores a su finalización; tampoco podrán efectuarse dos plebiscitos en el mismo año. Al respecto, es fundamental hacer notar que la primera restricción tiene el propósito de evitar la posible *contaminación* del instrumento por las campañas políticas en los procesos electorales ordinarios.

La segunda restricción hace manifiesto que los plebiscitos no pueden ser una forma habitual de gobernar, ni tampoco una posibilidad de bloquear constantemente al gobierno. Sin embargo, esta condición determina que la democracia en el Distrito Federal prevé la implementación de plebiscitos como mecanismos excepcionales, susceptibles de emplearse para resolver asuntos coyunturales.

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

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

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

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

En suma, la legislación referente al plebiscito, y en general a los instrumentos de democracia directa, debe ser reformada para establecer un arreglo institucional que comprenda a la totalidad de las partes que participan del proceso, especificando las facultades de intervención de cada uno, lo cual evitará el conflicto, favoreciendo que el desempeño de cada instrumento cumpla los objetivos de mayor participación de la ciudadanía.

⁹ Susana Berruecos García Travesí, "Procesos electorales y participación ciudadana en el Distrito Federal" en IEDF, *Ensayos* (Segundo Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento), México, IEDF, 2002, p. 83.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Es necesario advertir que la importancia de la Presidencia de la República en el sistema político mexicano es fundamental, debido a las amplias facultades que tiene su titular. Respecto del Distrito Federal, esto es especialmente importante por ser éste una instancia dependiente de la Federación en aspectos fiscales, judiciales e inclusive legislativos.

¹² La LVII Legislatura (1997-2000) estuvo integrada por 239 diputados del PRI, 125 del PRD, 121 del PAN, 8 del PVEM y 7 del PT.

¹³ Como se estudió, diversas leyes fueron creadas y reformadas en este periodo; en el aspecto de la estructura de gobierno se hicieron reformas al Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, al Código Electoral del Distrito Federal, y se creó la segunda Ley de Participación Ciudadana.

¹⁴ La administración de Cárdenas se opuso a la federación al presentar dos controversias: primero para oponerse a la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que dejaba al Distrito Federal fuera de los recursos destinados a los municipios por el Ramo 33; la segunda se opuso al presupuesto anual de 2000 (Susana Berruecos García Travesí, *op. cit.*, p. 84).

¹⁵ La reforma política previó que la primera Jefatura de Gobierno tuviera una duración de tres años, para que coincidiera su renovación con la de los poderes federales.

5.2 ANTECEDENTES: LA CONFLICTIVIDAD GENERAL DE LA CIUDAD Y LA OBRA PÚBLICA DEL SEXENIO

La convocatoria al plebiscito significa el sometimiento de una decisión de gobierno a la opinión de la ciudadanía expresada a través de su voto; no obstante, esta consulta se enmarca en el estado que guarda la conformación de las instituciones y la relación que existe entre ellas. Así, la implementación del plebiscito el 22 de septiembre para consultar a la población sobre la construcción de Segundos Niveles a Periférico y Viaducto se da en dos dimensiones: endógena, caracterizada por la situación que viven las instituciones políticas de la ciudad, y exógena, determinada por la problemática inherente a la temática de la consulta, es decir, la decisión de gobierno motivo de controversia.

5.2.1 Dimensión exógena: la conformación del sistema político local

El proceso de reforma al régimen político del Distrito Federal conforma un sistema político local integrado por tres partidos principales: el PRD, como primera fuerza y partido gobernante; el PAN, como la segunda fuerza de oposición, y el PRI, como tercera fuerza, incapaz de ganar algún cargo de elección popular en las primeras dos elecciones de autoridades locales en la ciudad. No obstante, el periodo comprendido entre 1997, cuando se elige a este primer gobierno, y 2002, año en que se lleva a cabo el plebiscito, establece una configuración política diferente.

En las elecciones de 1997, el PRD consigue ganar la Jefatura de Gobierno, con su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, sacando una amplia ventaja a sus rivales, ya que obtuvo 48.1% de los votos, por 25.6% del candidato priista, Alfredo del Mazo, y 15.1% de Carlos Castillo Peraza, del PAN.⁹

La legislatura que inauguró la Asamblea Legislativa del Distrito Federal también determinó que el PRD fuera la primera fuerza política de la ciudad, al quedar integrada por 38 diputados perredistas, 12 del PRI y 10 del PAN.¹⁰

En el ámbito nacional, la situación era notablemente diferente, puesto que la Presidencia de la República estaba en manos del PRI, siendo su titular Ernesto Zedillo.¹¹ Sin embargo, en el Poder Legislativo se vivía una circunstancia desconocida: el PRI no tenía la mayoría por primera vez desde su creación, con lo cual los otros partidos representados adquirieron, en conjunto, la capacidad de oposición al Gobierno de la República.¹²

Los resultados de la primera elección de autoridades locales manifiestan que el GDF consiguió el respaldo de su partido en la Asamblea para poder poner en práctica con un amplio margen de libertad sus políticas, pues en el plano local no existió institucionalmente un contrapeso al poder conseguido.¹³ Este respaldo en el ámbito local provocó que la principal línea de conflicto del Gobierno capitalino estuviera en su relación con los poderes federales, buscando mayor autonomía principalmente en materia fiscal.¹⁴

En el año 2000, las autoridades del Distrito Federal, como también las federales, fueron renovadas.¹⁵ El PRD ganó de nueva cuenta la Jefatura de Gobierno, pero en unos comicios con mayor competencia: Andrés Manuel López Obrador venció al abanderado del PAN, Santiago Creel Miranda, por una diferencia de 1.1%, teniendo el primero 34.5% de los votos y el segundo 33.4%. En las elecciones para integrar a la Asamblea existió también una alta competitividad; los 66 escaños que la conforman se distribuyeron de la

siguiente manera: 19 para el PRD, 17 para el PAN, 16 para el PRI, ocho para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), dos para el Partido del Centro Democrático (PCD) y tres el Partido Democracia Social.

Durante estas elecciones se eligió por primera vez a los titulares de las delegaciones políticas del Distrito Federal, de las que el PRD obtuvo 10, por seis del PAN. La elección de los jefes delegacionales tuvo importancia nodal, ya que significó la existencia de un ámbito político de menor extensión, con características propias y preferencias políticas definidas.

Es indispensable hacer hincapié en lo acontecido en los comicios federales de ese año: el presidente de la República sería de un partido diferente al PRI, por primera vez desde casi 70 años, al ganar la elección el candidato panista, Vicente Fox. La llegada del PAN a la Presidencia significó un cambio profundo en el equilibrio de poderes en el país, como muestra de que México se estableció como una democracia electoral plena.

El panorama político producido por la contienda electoral local de 2000 fue muy diferente al que existía, si bien el PRD siguió al frente del gobierno, estas elecciones arrojaron al primer gobierno dividido en el Distrito Federal, pues este partido no consiguió la mayoría en la Asamblea, lo que restará un apoyo definitivo a la hora de implementar los programas de gobierno. De esta forma, la administración de López Obrador se enfrentó a la condición inherente a los gobiernos divididos: la necesidad de acordar con la oposición la política del gobierno.

La democratización del Distrito Federal, a partir de las elecciones de 2000, es palpable en diferentes ámbitos de la política institucionalizada. En primer lugar, la relación del gobierno local con el federal ha seguido siendo conflictiva, ya que el primero ha impugnado diversas acciones y decisiones de la Federación.¹⁶ Por otra parte, la existencia de administraciones delegacionales elegidas por medio del voto, a cargo de funcionarios de diferente partido, posee de suyo un grado de conflictividad por las diferentes posiciones políticas de los partidos y de su visión de la administración.¹⁷ Por último, el gobierno dividido ha generado que la Asamblea Legislativa rechace diferentes políticas del gobierno capitalino por no considerarlas adecuadas; como la controversia interpuesta por 40 diputados de oposición, ante el rechazo del GDF a implementar el Seguro Único para Vehículos Automotores.

En el Distrito Federal se gestó una situación de constante conflicto político entre los diferentes actores. El Gobierno de la ciudad se enfrentó a la necesidad de conseguir apoyo a su programa de gobierno por parte de los partidos políticos opositores, como también a conseguir mayor respaldo de la población, debido al escaso margen de diferencia por el que llegó al poder. En tanto, la oposición poseyó la fuerza necesaria para vetar las decisiones emanadas del GDF que no considerara pertinentes.

5.2.2 Dimensión endógena: el Proyecto de los Segundos Niveles

La convocatoria al plebiscito se realiza en función de una problemática definida, la cual determina su ámbito específico de acción. En este caso, el contenido del plebiscito es el proyecto de construcción de Segundos Niveles en Periférico y Viaducto. Por ello, la dimensión endógena que detona la iniciación de un plebiscito es la controversia suscitada por dicha propuesta gubernamental.

En este sentido, el proyecto de construcción de los Segundos Niveles involucra la participación de tres elementos que determinan a la postre la consulta ciudadana: el gobierno

¹⁶ Ejemplo de ello es la oposición del Gobierno del Distrito Federal al horario de verano o al proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto en Texcoco, sin consultar a los habitantes de la ciudad.

¹⁷ Se puede mencionar aquí la controversia constitucional que interpuso el jefe delegacional en Miguel Hidalgo, de filiación panista, contra el GDF por el recorte presupuestal de más de 100 millones de pesos.

de la ciudad, los partidos políticos y la ciudadanía. No obstante, el análisis de ellos no puede hacerse de manera independiente, pues su interacción ocurre de simultáneamente en los diferentes momentos que vive el proceso.

El primer referente que encuentra el plebiscito es la decisión del GDF de construir los Segundos Niveles a dos vialidades de la ciudad. Concretamente, el jefe de Gobierno anunció el 5 de diciembre de 2001 —cuando se celebraba el primer aniversario de su gobierno— el proyecto, argumentando que el crecimiento de la población del Distrito Federal no se ha visto reflejado en el incremento en sus vialidades, por lo cual la construcción de nuevas arterias es fundamental para mejorar el sistema de transportación de la ciudad. A este razonamiento se añadió otro: que la realización de una obra de esta magnitud reactivaría la economía de la ciudad, particularmente la industria de la construcción.¹⁸

El proyecto consistía en la construcción de 32 kilómetros de vialidades, 16 en Viaducto y 19 en Periférico, realizados en tres fases durante un periodo de cinco años. La primera fase implicaría la edificación de 6 kilómetros, teniendo un costo de 1,500 millones de pesos, 1,000 provenientes de “programas de austeridad” y 500 del presupuesto de 2002.¹⁹

El anuncio del proyecto generó de manera inmediata polémica en todos los ámbitos, pero en la política institucionalizada ésta se dio con mayor intensidad. Dentro de la Asamblea, los legisladores de oposición encontraban dos puntos principales de objeción al proyecto: el alto costo que implicaría al erario público; y la consideración de que no era necesaria para mejorar el sistema de transportación y vialidad de la ciudad, ya que su construcción significaría alentar el uso del automóvil, soslayar la importancia de formas de transportación colectiva, generar mayor contaminación, establecer un riesgo a la ciudadanía por la naturaleza de los suelos, entre otros.

El Proyecto de los Segundos Niveles fue no sólo la propuesta sobre la construcción de una vialidad, sino que se volvió un elemento fundamental de la política del gobierno de la ciudad, pues significaría la obra pública más importante de la administración de López Obrador.²⁰ Para los partidos de oposición significó la posibilidad de oponerse al gobierno en su conjunto, debido a la importancia que éste le adjudicó.

De esta forma, la construcción de los Segundos Niveles fue un asunto que no se restringió a su ámbito específico, sino al respaldo o rechazo del gobierno local en su conjunto. En este sentido, la posición del PAN y del PRI fue similar, de completo rechazo, por no considerarlo viable económicamente, como tampoco necesario para la ciudad; mientras tanto, el PRD mostró su apoyo total al proyecto del gobierno. La controversia respecto de la construcción de esta obra pública se dio en diferentes arenas: dentro de la Asamblea, en los medios de comunicación, e inclusive en debates entre miembros del gabinete y dirigentes de partidos políticos en el nivel local.²¹

El jefe de Gobierno buscó dar respuesta a la polémica a través de la convocatoria a una consulta telefónica, en la que la población del Distrito Federal podría manifestarse a favor o en contra de la construcción de los Segundos Niveles. Esta consulta fue organizada por el propio Gobierno del Distrito Federal, quien puso dos números telefónicos, uno para votar a favor y el otro para hacerlo en contra. De esta consulta participaron 80,970 personas, de las cuales 72% apoyó la implementación del proyecto.

La consulta telefónica realizada, sin embargo, no redundó en una considerable legitimidad, por tres motivos: la inexistencia de previsión legal que la regule, por lo que el resultado no tiene ningún efecto jurídico; en segundo término, la instancia sobre la que se somete su decisión a consideración ciudadana es la misma que organiza la consulta, dando opor-

¹⁸ López Obrador manifestó que “(la obra) va a representar ahorro de tiempo, de combustible y va a significar reactivar también la economía en circunstancias de recesión; queremos con esto reactivar la industria de la construcción y es la obra que vamos a llevar el año próximo” (“Depende megabra de ahorros en 2002”, *Reforma*, 6 de diciembre de 2001, www.reforma.com).

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ Carlos Urzúa, secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, manifestó que el Proyecto de los Segundos Niveles es “la obra pública del sexenio, tendría que serlo, dado el monto que estaría atrás, nada más hay que pensar que son 250 millones de pesos por kilómetro construido, a mi juicio, a no ser que nos dé la sorpresa el Jefe de Gobierno después con otra cosa” (*loc. cit.*).

²¹ El 31 de enero, por ejemplo, se dio un debate en el Museo de la Ciudad de México entre Claudia Sheinbaum, secretaria de Medio Ambiente del Distrito Federal, y José Luis Luege, presidente del PAN en la entidad.

tunidad de manipular el proceso; independientemente de lo anterior, la participación en la propia consulta no permite establecer que exista un respaldo de la población al proyecto.

La Jefatura de Gobierno considera que los resultados de la consulta que realizó sustentaban el apoyo de la ciudadanía al proyecto. De esta forma, el GDF adjudica, previa licitación, el proyecto de la obra el 10 de febrero de 2002, para luego convocar a licitación pública la construcción de la misma el 19 de marzo. Sin embargo, el concurso hace manifiesta la problemática fundamental que implican los recursos financieros: todas las empresas participantes²² presentaron propuestas por encima del presupuesto previsto. Por ello, se declara desierta la licitación, suspendiéndose la obra hasta analizar el incremento en los costos.

El proyecto de los Segundos Niveles entra así en una dimensión diferente, la necesidad de asignarle mayores recursos, previa aceptación de la Asamblea.²³ De esta forma, el GDF se ve limitado a lo que dictaminen los partidos políticos, lo cual significa el probable rechazo del proyecto, dados los antecedentes.

La salida que encuentra el gobierno local a esta situación es la construcción de un distribuidor vial que conecte Viaducto Río Becerra con Periférico, a la altura de San Antonio, anunciada por el Ejecutivo el 31 de mayo de 2002. La realización de esta obra significaría, por una parte, continuar con un proyecto de construcción de obra pública de considerable importancia, creando las primeras vialidades de este tipo en México; y por otra, la posibilidad de llevar a cabo la obra sin necesidad de aprobación presupuestal por parte del Legislativo local, puesto que el costo estimado era de 700 millones de pesos, de los cuales sí disponía la administración local.

Lo expuesto acerca del Proyecto de los Segundos Niveles arroja tres importantes consideraciones: primero, la convicción del GDF de construir obra pública de grandes dimensiones, y la necesidad de hacerlo con recursos que no necesitaran ser negociados con los partidos de oposición en la Asamblea; segundo, la necesidad de encontrar frentes de combate al gobierno de la ciudad por parte de los partidos de oposición, y tercero, y específicamente sobre el proyecto, la advertencia de que su realización estaba en curso antes de que existiera una consulta a la ciudadanía, pues se había licitado ya el proyecto y la obra.

5.3 EL PROCESO DEL PLEBISCITO

La realización del plebiscito implica la existencia de un proceso en el cual se gesta una propuesta, para convertirse en una iniciativa que luego sea convocada por la autoridad correspondiente. En el caso del Plebiscito sobre los Segundos Niveles en Periférico y Viaducto, este proceso se da en cuatro etapas: iniciación, convocatoria, organización y jornada electoral (celebración). En estos periodos se discutió el plebiscito en dos sentidos: de manera general, como instrumento de participación ciudadana y, con particularidad, el contenido de la consulta, el financiamiento de la elección y la participación de los partidos políticos.

A partir de lo anterior, la primera etapa se caracterizó por una discusión general en torno al plebiscito, mientras que en las otras se fueron incorporando los elementos específicos que intervinieron en el resultado de la consulta.

²² Dos empresas únicamente participaron de la licitación de los tres paquetes: Grupo Quart y Viguetas y Bobedillas, la primera en el paquete 1, la segunda en el 2 y ambas en el 3.

²³ El 15 de mayo de 2002, Andrés Manuel López Obrador reconoce que "si no alcanza con los 1,500 millones de pesos que tenemos, sería muy difícil que el PRI y el PAN, que tienen mayoría en la Asamblea Legislativa, nos autoricen más recursos para este proyecto en el presupuesto del año 2003". Declaración de Andrés Manuel López Obrador, jefe de Gobierno del Distrito Federal ("No está suspendido el proyecto para el segundo nivel de Periférico: AMLO", *El Economista*, 15 de mayo de 2002).

²⁴ “Plebiscito en DF para segundos pisos viales”, *El Universal*, 31 de mayo de 2002 (www.el-universal.com.mx).

²⁵ Es fundamental manifestar que los partidos políticos no tienen facultades de iniciar solicitudes de plebiscito, por lo cual la declaración de López Obrador referente a la suspensión de la obra debido a la propuesta de los partidos no tiene ningún carácter jurídico.

²⁶ *El Universal* publicó el 6 de junio lo siguiente: “Diputados del PAN encabezarán a vecinos de las colonias adyacentes al Viaducto Miguel Alemán para pedirle al jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, que desista de su propósito de construir el segundo piso de Periférico y Viaducto, pues se trata de una obra ociosa que no contribuirá a mejorar la vialidad en la ciudad de México”. Por su parte, el periódico *Reforma*, en su edición del 11 de junio, manifestó: “Los vecinos de San Pedro de los Pinos dijeron que con una controversia constitucional analizada en la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría detenerse la obra de los segundos pisos”.

²⁷ “La Asociación Civil Bicitekas inició la recopilación de firmas equivalentes al 1 por ciento del padrón electoral en el Distrito Federal para obligar al Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, a que someta a plebiscito la construcción de segundos pisos al Periférico y Viaducto. ‘No al segundo piso, ayúdanos a forzar un plebiscito’, es el slogan”. Promueven plebiscito para megaobra (*Reforma*, 10 de abril de 2002. www.reforma.com).

²⁸ “Pensamos que se puede parar (el megaproyecto) pero

5.3.1 Iniciativa ciudadana

El rechazo que generó la construcción de los Segundos Niveles llevó al jefe de Gobierno a anunciar, el 30 de mayo de 2002, la postergación de la construcción del proyecto, hasta que la ciudadanía lo apoyara o rechazara, mediante su participación en un plebiscito. Según lo expresado por López Obrador, esta decisión se tomó “acatando una propuesta de los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN) para realizar un plebiscito”.²⁴ Así, se manifestó de manera formal la existencia de un proceso de consulta, aunque éste había iniciado días antes, a instancias de la ciudadanía, por medio de organizaciones sociales y no de los partidos políticos.²⁵

La oposición ciudadana a la obra se manifestó desde que ésta fue anunciada, y encontró paulatinamente mayor fuerza. Dicha oposición se dio en dos vertientes: a través de los vecinos y mediante organizaciones civiles.

La oposición vecinal ocurrió en un ámbito territorial limitado por el propio proyecto, pues fueron habitantes de las colonias –Mixcoac, San Pedro de los Pinos, Nápoles, Ciudad de los Deportes, Nochebuena, Tacubaya, entre otras– por las que pasaría la obra quienes rechazaron su construcción. La protesta vecinal buscó el apoyo de los partidos políticos, de los miembros de la Asamblea, e inclusive presentó una controversia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁶

Por su parte, diferentes Organizaciones No Gubernamentales (ONG) también rechazaron la construcción de los Segundos Niveles, manifestando que de realizarse se fomentaría el uso del automóvil, en detrimento de otras formas de transportación; además, lo anterior generaría un impacto ecológico grave, causado por la contaminación que producen los automóviles.

La oposición mostrada por las ONG encontró en la Ley de Participación Ciudadana un canal institucional que hiciera posible la cancelación de la obra. La Asociación Civil Bicitekas, promotora del uso de la bicicleta como medio de transporte y de la construcción de vías especiales para ello, fue la primera en anunciar que recurriría al plebiscito para someter a consulta la construcción de la obra; desde abril comenzó a recabar las firmas necesarias para lograr la convocatoria.²⁷ Posteriormente, Miguel Valencia, representante de 20 ONG locales, manifestó la adhesión de éstas a la propuesta de los Bicitekas referente a la solicitud de llevar a cabo un plebiscito.²⁸

La oposición de los vecinos y de las organizaciones fue consolidada por la Agrupación Política Fuerza Ciudadana,²⁹ la cual, a pesar de no ser quien inició el proceso, se constituyó como la entidad coordinadora de la solicitud de la convocatoria. Las principales actividades de Fuerza Ciudadana serían la organización de las diversas entidades que reunieron las 66 mil 114 firmas necesarias,³⁰ representativas de 1% del padrón electoral de 2002; y la presentación de éstas al jefe de Gobierno para que éste pudiera lanzar la convocatoria.

Para cumplir con lo previsto por la ley, las 54 organizaciones que se sumaron a la iniciativa y los vecinos, comandados por Fuerza Ciudadana, iniciaron el proceso de reunión de firmas mediante la instalación de mesas receptoras en diferentes puntos de la ciudad. Este proceso, que inició formalmente el 23 de abril, fue consiguiendo progresivamente el respaldo de parte de la ciudadanía, hasta conseguir –y sobrepasar– las firmas necesarias.

El resultado de esta labor fue la entrega, el 17 de junio, de 92,775 firmas al secretario de Gobierno, por parte de los representantes de las 54 organizaciones, José Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, quienes solicitaron que las preguntas fueran formuladas

por un comité técnico, y que el IEDF vigilara la equidad en el acceso a tiempos y espacios en los medios de comunicación.

La iniciativa del plebiscito a instancias de las mencionadas organizaciones hizo que éste se caracterizara por buscar el veto a la obra; sin embargo, durante el proceso de iniciación esta condición sufre una transformación por la influencia que los diferentes actores tuvieron.

En este sentido, la discusión en torno al plebiscito se da antes del lanzamiento de la convocatoria. El debate tuvo como rasgo fundamental los puntos de vista encontrados de los actores políticos participantes. En la oposición, el PAN respaldó en este primer momento la idea de efectuar un plebiscito, considerando que debía atenderse la solicitud de la ciudadanía. No obstante, existieron puntos de vista divergentes con esta postura, como el expresado por los diputados locales Federico Döring y Walter Widmer, quienes sostuvieron que la construcción de los Segundos Niveles sería ilegal, pues la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal prohíbe la administración de las obras por medio de fideicomisos, lo cual estaba previsto en la propuesta del Gobierno.³¹ José Luis Luege, líder de los panistas en la ciudad de México, manifestó que la convocatoria a plebiscito significaría trasladar una decisión propia del jefe de Gobierno a la ciudadanía, por lo que no habría sentido de llevar a cabo una consulta de este tipo.³²

El PRI también manifestó su apoyo al plebiscito bajo la misma consideración: es apropiado que la ciudadanía emplee los instrumentos de los que dispone para tomar parte de las decisiones de su gobierno. A pesar de ello, en el PRI existieron también advertencias respecto de la consulta, que consideraban inapropiado llevar a plebiscito la decisión sobre la construcción de obras públicas.³³

La posición del PRD fue de respaldo a las decisiones que tomó el GDF, entendiendo que si López Obrador juzgaba pertinente llevar a cabo un plebiscito, el Partido sería consecuente con ello. Así lo muestra lo expresado por Víctor Hugo Círigo, presidente del PRD local: "una vez más se demostró la convicción democrática del Jefe de Gobierno, de ahí que nosotros emprendamos esta campaña para informar a la población de los beneficios del proyecto y despejar cualquier duda".³⁴

Por su parte, el GDF se manifestó en favor de la realización del plebiscito, sosteniendo que mediante la consulta popular existiría certidumbre sobre la voluntad de la población con respecto a la obra. López Obrador expuso que el plebiscito sería un ejercicio democrático que daría legitimidad a la obra, ya que si la población favoreciera con su voto la opción de sí construir los Segundos Niveles, la Asamblea tendría dificultades para rechazar el presupuesto para llevarla a cabo: "Por eso acepté (por la legitimidad) lo del plebiscito, además en la democracia la mayoría es la que decide y no hay que tenerle miedo a la opinión de la gente. Mal haríamos si todas las decisiones se tomaran en las cúpulas".³⁵ Así, el jefe de Gobierno hizo suya la propuesta del plebiscito, manifestando en todo momento su convicción de llevarla a cabo, inclusive si no se reunían las firmas necesarias para la convocatoria.

Durante el periodo de iniciativa, el plebiscito encontró el respaldo de todos los actores políticos que intervinieron, tanto de los partidos políticos como del Gobierno, y, por supuesto, de la ciudadanía que organizaba la reunión de las firmas. No obstante, el hecho de que en el discurso el jefe de Gobierno haya adoptado la propuesta implicó a la postre que ésta tuviera un carácter de mayor polémica, al involucrarse otros factores, como el contenido específico de la consulta, el financiamiento de la misma y la participación de los partidos.

mediante la organización de los ciudadanos". Declaración de Miguel Valencia (*Reforma*, 19 de abril de 2002, www.reforma.com)

²⁹ El Código Electoral del Distrito Federal establece que el IEDF no puede regular en materia de partidos políticos, por lo que en las elecciones de esta entidad participan los partidos con registro nacional; sin embargo, la regulación que sí puede realizar el Instituto es en materia de agrupaciones políticas locales y su ámbito de acción. Cfr. Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 134.

³⁰ Eduardo Huchim, consejero ciudadano del Instituto Electoral del Distrito Federal, asevera que son 66,144 firmas las necesarias para hacer la solicitud. Declaración del Consejero Huchim. Por ley sólo se puede efectuar uno, y en año no electoral, advierte Eduardo Huchim (*La Jornada*, 6 de junio de 2002, www.jornada.unam.mx).

³¹ El proyecto vial viola la ley de obras públicas (*El Universal*, 30 de mayo de 2002, www.el-universal.com.mx).

³² "Arrancan' plebiscito a GDF" (*Reforma*, 31 de mayo de 2002, www.reforma.com).

³³ Margarita González Gamio, legisladora local del PRI, manifestó su rechazo al plebiscito por considerarlo innecesario para de resolver la materia del conflicto.

³⁴ Declaración del presidente del PRD en el DF, Víctor Hugo Círigo ("Anuncia PRD campaña a favor de megaobra", *Reforma*, 31 de mayo de 2002).

³⁵ Declaración de Andrés Manuel López Obrador ("Rechaza AMLO que plebiscito sea papapeto", *Reforma*, 31 de mayo de 2002).

5.3.2 La convocatoria del gobierno

La convocatoria al plebiscito, según lo previsto por la ley, es facultad exclusiva del jefe de Gobierno. Por ello, Andrés Manuel López Obrador entregó la Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico al IEDF el 18 de junio de 2002, para que éste se efectuara el 22 de septiembre de 2002.

Esta convocatoria, publicada en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal* y en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 2002, se realizó bajo las siguientes consideraciones: a) el carácter indispensable de la obra para ordenar y mejorar la vialidad de la ciudad de México, b) la capacidad de las vialidades en cuestión, Periférico y Viaducto, ha sido rebasada, c) la dificultad de construir o ampliar vialidades utilizando la expropiación, d) el rechazo a la obra por parte de los legisladores locales del PRI y el PAN, e) la solicitud ciudadana de someter la decisión a plebiscito, f) la necesidad de compartir el poder y las responsabilidades con los ciudadanos que implica la democracia.³⁶

Las bases que estableció la convocatoria estipularon las características que tendría el plebiscito. En primer término, se determinó incluir sólo una pregunta.³⁷

¿Está a favor o en contra de que se construyan segundos pisos a Viaducto y Periférico?

a) *Estoy a favor.* b) *Estoy en contra.*³⁸

En segundo lugar, se determinó que la opción que resultará ganadora tendría un carácter vinculatorio, siempre y cuando obtuviera “la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal”.³⁹

Asimismo, manifestó que el IEDF sería la institución encargada de la difusión del plebiscito. Por último, esta convocatoria dictaminó que los asuntos que ésta no previera serían resueltos por el IEDF, en el marco del Código Electoral del Distrito Federal.

La convocatoria emitida por el jefe de Gobierno estableció las reglas que el plebiscito tendría, definiendo así la fecha, el contenido, los efectos, la difusión y la organización de la consulta. Sin embargo, dejó de lado aspectos de gran relevancia, como el financiamiento del plebiscito y las facultades de participación de los partidos políticos, además de no prever qué institución sería la encargada de publicar los resultados de la consulta, ya que la ley no es explícita en este sentido.

Si bien López Obrador emitió la convocatoria una vez que le entregaron las firmas que respaldaban la solicitud, previamente había comenzado la elaboración de este documento.⁴⁰ Según la convocatoria, la solicitud ciudadana es una de las consideraciones que tomó en cuenta el jefe de Gobierno para iniciar el proceso de plebiscito, no el factor principal, lo cual evidencia que la iniciativa no es exclusiva de la ciudadanía, sino también de la consideración del jefe de Gobierno sobre la pertinencia de una consulta para definir el destino del proyecto.

La convocatoria del jefe de Gobierno fue validada por el TEDF al día siguiente de su publicación, mediante el acuerdo 047/2002. Esta ratificación se dio antes de que el Consejo General del IEDF diera su aprobación y generará el programa y calendario de la consulta, lo que provocó de manera inmediata críticas que advertían la existencia de parcialidad en favor del Gobierno, por la premura con que se tomó la decisión.

Por su parte, el Consejo General del IEDF aprobó el 28 de junio la convocatoria emitida

³⁶ Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Segunda Época, 19 de junio de 2002, p. 2.

³⁷ El Consejo General del IEDF avaló la conformación de un Comité Técnico Especial de Asesoría, para que analizara la pregunta formulada por el jefe de Gobierno. El Comité llegó a la conclusión de que la pregunta no era clara –porque no especificaba en qué tramos del Viaducto y Periférico se planeaba la construcción–, ni tampoco precisa –porque no expresaba la acción resultado de la pregunta–. Los integrantes del Comité fueron Edmundo Berumen, María de las Heras y Roy Campos.

³⁸ Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico, *Gaceta Oficial...*, *op. cit.*, p. 2.

³⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁰ En la edición del 10 de junio de 2002 del periódico *El Universal* se publicó: “El jefe de gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, informó que una vez que se formalice la entrega de las firmas para aplicar un plebiscito sobre la realización de los segundos pisos en Viaducto y Periférico, de inmediato se lanzará la convocatoria, pues el borrador ya está listo” (*El Universal*, 10 de junio de 2002, www.el-universal.com.mx).

por Andrés Manuel López Obrador, a pesar de que siete partidos presentaron un documento en el que pidieron dejarla sin efecto por no apegarse a la normatividad en la materia.

Debido a ello, se presentaron ante el TEDF diversas inconformidades que pretendían dejar sin efecto la convocatoria, con el argumento de que ésta fue ilegal. Primero, seis partidos presentaron controversias en torno a la convocatoria durante los días posteriores a la aprobación del Instituto, alegando que la misma era ilegal. En un segundo momento, el PRI interpuso una controversia de validez jurídica, sustentada en que la convocatoria buscaba dar legitimidad a actos y decisiones ejecutados previamente a la emisión de la convocatoria.⁴¹ Posteriormente, durante los primeros días de agosto, el PAN, por medio de José Luis Luege, refutó de manera integral tanto la convocatoria como sus antecedentes y siguientes. Por último, Jorge Carlos Díaz Cuervo, representante de las 54 organizaciones que reunieron las firmas para solicitar la implementación del plebiscito, impugnó el acuerdo del Consejo General del IEDF de sesión extraordinaria efectuada el 28 de junio, mediante el cual se aprueban el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el Proyecto de Presupuesto del Instituto para cubrir este Programa.

El TEDF resolvió que las controversias mencionadas no tenían validez, porque la convocatoria se realizó conforme la legislación en la materia. A pesar de ello, es fundamental hacer hincapié en el profundo carácter controversial que aquélla tuvo. Al ser la convocatoria el documento oficial que inauguraba el proceso plebiscitario, establecía las condiciones en que éste sucedería.⁴² De esta forma, los elementos que consideró la convocatoria no fueron aceptados por los actores políticos que apoyaban la iniciativa, pues la Jefatura de Gobierno concibió la pregunta y se otorgó el crédito de su iniciativa. Lo anterior manifiesta que el plebiscito, como elemento neutro, generó apoyo, pero a la hora de adquirir un carácter específico, el respaldo desapareció bajo la consideración de que favorecía a la entidad que sería evaluada: el Gobierno.

5.3.3 Organización electoral

La convocatoria a plebiscito implica la organización de un proceso de elección –tan complejo como los comicios regulares– involucra el financiamiento del proceso, la organización de las casillas, la difusión de la consulta y la participación de los partidos políticos.

El proceso de organización del plebiscito, en su calidad de elección, fue también objeto de una gran polémica, enfrentándose la Jefatura de Gobierno y el IEDF, debido al costo económico que tendría y a la institución que debería costearlo.

Previo a la convocatoria, la obtención de los recursos fue un elemento que generó conflicto entre ambas partes. A pesar de que no había sido oficializado el ejercicio, el IEDF y el Gobierno habían iniciado la discusión en torno su financiamiento.

Por una parte, el GDF sostuvo que éste debía provenir del presupuesto asignado por la Asamblea al IEDF, argumentando que la razón de ser del Instituto era la organización de los procesos de elección y de los instrumentos de participación ciudadana, según lo expone el Código Electoral. En el extremo, el IEDF expresó a través de sus consejeros que la implementación del plebiscito requería cuantiosos recursos, de los que no disponía el Instituto, ya que en el presupuesto de ese año no los había solicitado.

El presupuesto que previó el IEDF originalmente fue de 122 millones, de los cuales 52 se asignarían a los gastos de operación y 70 millones se emplearían para la difusión de la

⁴¹ "La controversia que presenta el Revolucionario Institucional, se promueve en términos del artículo 24 de la Ley de Participación Ciudadana y ésta obedece a la invalidez de la Convocatoria, ya que a través de ella, el Jefe de Gobierno pretende legitimar actos y decisiones que ya han sido ejecutadas previamente a la emisión de la Convocatoria" (*El Universal*, 7 de julio de 2002).

⁴² En opinión del magistrado del TEDF Rodolfo Terrazas Salgado, "La convocatoria... tiene una naturaleza jurídica compleja, pues es un acto político de gobierno con caracteres normativos, ya que se reduce a disponer una serie de reglas y lineamientos de carácter general, abstracto e impersonal, a fin de cumplir con el propósito establecido por la ley y que consiste en que el IEDF dé inicio a la organización del proceso respectivo" (Rodolfo Terrazas Salgado, "¿Plebiscito ilegal?", *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, 25 de agosto de 2002).

consulta. En reiteradas ocasiones, Andrés Manuel López Obrador declaró que la suma que pretendía el Instituto era muy elevada, por lo que su administración no le transferiría recursos, además de que no era responsabilidad de su gobierno sufragar ese gasto. Mientras, los consejeros del Instituto aseveraron que la consulta debería ser costeadada por el GDF, por ser la entidad que la convocaba.

Este conflicto alcanzó dimensiones considerables, trascendiendo la discusión del financiamiento, para convertirse también un debate respecto de las funciones de las instituciones. La siguiente declaración del jefe de Gobierno evidencia lo anterior: "Si no van a tener para hacer un plebiscito, para hacer un referéndum, para hacer una consulta... entonces que se cierre el Instituto, que quede nada más la dirección, el Consejo de manera honoraria".⁴³

Ante la politización del conflicto y el rechazo gubernamental a otorgar recursos para el plebiscito, el IEDF optó por modificar el presupuesto original, recortándolo en 60%. El presupuesto definitivo de la consulta fue entonces de 48 millones de pesos, de los cuales únicamente 8 se destinarían a la difusión.

Estos 48 millones procedieron del propio Instituto, 38 millones se consiguieron al recortar los recursos de programas "no prioritarios", y los 10 millones restantes se obtuvieron de un superávit en la partida destinada al financiamiento de los partidos políticos; se había previsto la incorporación de cuatro nuevos partidos, pero puesto que el IFE otorgó registro sólo a dos nuevas fuerzas, existió un excedente.

Además, el IEDF se hizo de otros apoyos: firmó un convenio con el gobierno local, el cual se comprometió a apoyar al Instituto con recursos en especie, que consistieron en la vigilancia del proceso por parte de la Policía Auxiliar y en el abastecimiento de mobiliario para las mesas receptoras de votos; a ello se sumó el acuerdo de que en el ejercicio del año siguiente, la administración local regresara al IEDF 17 millones de pesos que éste había devuelto porque habían sido el remanente del año anterior. El Instituto obtuvo del IFE las urnas que se utilizaron el día de la consulta, en tanto su similar en Nayarit donó las tintas indelebles.

En lo referente a la organización de la consulta, el IEDF, para evitar gastos de capacitación, determinó que los funcionarios de las casillas se eligieran de entre quienes habían ya tenido esa responsabilidad en las elecciones de 2000.

En suma, el financiamiento del plebiscito se realizó casi completamente con recursos del propio instituto, aunque recibió algunos apoyos de otras instancias. Esto significó el reconocimiento de que la responsabilidad financiera de la organización de los ejercicios de participación ciudadana la tiene el IEDF, a pesar de que la Asamblea Legislativa puede convocarlos, en el caso del referéndum, o de que se realicen a instancias del GDF.

Es fundamental hacer notar que el presupuesto para el plebiscito resultó escaso en la parte de difusión, limitándose entonces al Instituto en su función de informar de manera sistemática y organizada a la población, a través del uso de los medios de comunicación, sobre la importancia de su participación en este ejercicio. La ausencia de elementos institucionales que dieran a la población información específica respecto de la consulta fue un factor que incidió en la participación, puesto que, en gran medida, el conocimiento que ésta tuvo sobre el propio instrumento y sobre el contenido de la consulta lo obtuvo a partir de los noticieros de televisión y radio, y de la prensa.

La problemática generada en torno al financiamiento debe ser entendida como producto de la imprecisión de la ley en la materia. Según lo expuesto en el apartado sobre las características jurídicas del plebiscito, la normatividad no especifica qué instancia debe costear

⁴³ Declaración de Andrés Manuel López Obrador (*Reforma*, 24 de junio de 2002, www.reforma.com).

el ejercicio, dejando vacíos que, como ocurrió en éste, generan conflictos entre las partes participantes, alejando la discusión de la temática específica de la consulta.

En otro sentido, el proceso de organización del plebiscito se vio afectado por otra problemática: el ámbito de participación de los partidos políticos. Como se expresó, la legislación en la materia no precisa de manera explícita cuál es el papel de estas instituciones en el proceso plebiscitario, pues no les impide participar, ni tampoco los faculta.

El Consejo General del IEDF acordó prohibir la intervención de los partidos y el GDF en el proceso. El acuerdo fue impugnado por el PRI y el PRD ante el TEDF, el cual lo revocó parcialmente, estableciendo que el jefe de Gobierno podría participar en la promoción del ejercicio ciudadano al que convocó de manera imparcial y objetiva, sin pronunciarse a favor o en contra de alguna de las dos opciones. Además, el TEDF reconoció a los partidos como garantes de los procesos de participación ciudadana, autorizándolos a intervenir en el proceso plebiscitario, pudiendo “resaltar los beneficios o inconvenientes que puede originar la aprobación o rechazo de la obra sometida a consulta”.⁴⁴

En lo respectivo a la Asamblea, la sentencia del Tribunal estableció que, como institución, no está facultada para realizar actos de campaña, pero sus integrantes sí tienen posibilidad de hacerlo, en su calidad de representantes populares. El TEDF dictaminó que el GDF no podría hacer uso de programas y acciones gubernamentales en sus campañas, como tampoco los partidos políticos podrían emplear los recursos que el IEDF les destina para actividades de proselitismo.

A partir de la sentencia del Tribunal, los partidos políticos generaron actividades de proselitismo en función de su posición frente a la construcción de la obra. El PRD se dio a la tarea de repartir comunicación impresa que mostrara los beneficios que traerían los Segundos Niveles para la población, al tiempo que sus diputados locales iniciaron actividades con los ciudadanos para convocarlos a acudir a las urnas. El PRI optó también por repartir un compendio de cuatro hojas en el que estipulaba cuáles serían los costos económicos, sociales y políticos de la obra. Por su parte, el PAN buscó incidir en las opiniones de la población a través de la acción de los miembros de su partido político. Los dirigentes de estos tres partidos políticos coincidieron en la necesidad de llevar a cabo un debate, el cual, sin embargo, nunca se efectuó.

De esta forma, el proceso de organización del plebiscito, una vez que la convocatoria fue lanzada, se caracterizó por las constantes impugnaciones de parte de los actores políticos participantes. Por lo tanto, la organización poseyó también una gran conflictividad, motivada especialmente por la imprecisión de la normatividad en la materia. Así, el plebiscito fue afectado por el alto grado de politización, provocando que no sólo la problemática que le dio origen estuviera cuestionada, sino también el mismo instrumento.

5.3.4 La jornada electoral

Efectuar un ejercicio de participación ciudadana como el plebiscito involucra la participación de los ciudadanos de manera electoral. El 22 de septiembre de 2002 fue la fecha en que se celebró la consulta.

En cuanto a la organización, la jornada electoral se caracterizó por la instalación de 6,166 mesas receptoras de votación, equivalentes a 99.5% de lo programado. Ello significó que, en este aspecto, los comicios se llevaron a cabo sin contratiempos mayores.

⁴⁴ Ponencia elaborada por el magistrado del TEDF Hermilo Herrejón, aprobada por el pleno del Tribunal el 10 de agosto de 2002.

Sin embargo, cuando las mesas fueron cerradas y los conteos de la votación comenzaron a fluir, se suscitó una problemática considerable, pues los resultados preliminares del plebiscito, con 91.34% de las casillas computadas, mostraban que se habían emitido 757,800 sufragios, de los cuales 33.07% (250,622) decidió sí, 17.13% (129,783) no, mientras que los votos en blanco superaban a ambas opciones con 37.57% (284,730 boletas en blanco), y los votos nulos alcanzaban 12.23% (92,665). Estos primeros resultados indicaban que sólo la mitad de los votos se hicieron por las opciones presentadas. El elevado número de votos en blanco obligó a los consejeros electorales a buscar el porqué de este fenómeno. Ante ello, el Secretario Ejecutivo del IEDF, Adolfo Rivapalacio Neri, ofreció la siguiente explicación: "al llenar las actas los funcionarios pusieron en el renglón de votos en blanco el número de boletas no utilizadas. Este error se registra, en promedio, en 15 actas por distrito electoral, lo que indudablemente afectará en el número final de votantes".⁴⁵ Una vez que el Instituto detectó el error, lo corrigió de manera rápida, como fue patente tres días después de la consulta, fecha en la que se presentaron los resultados.

El hecho de que se haya generado un error de esta naturaleza evidencia la deficiente capacitación electoral que existió durante el proceso, pues de haber estado verdaderamente preparados los funcionarios, el reiterado error no se hubiese producido. Asimismo, genera cierto grado de incertidumbre sobre los resultados, pues la existencia de fallas de tal índole deja ver que existe la posibilidad de que hubieran existido más, pero sin ser detectadas.

El otro elemento conflictivo de la jornada fue la presencia de elementos policíacos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en buena parte de las casillas. Los policías visitaron varias veces durante el día ciertas casillas, preguntando a los funcionarios sobre el desarrollo de la consulta. Esta situación provocó que en el Consejo General del IEDF se estipulara que se levantaría una denuncia en la Fiscalía Especial de Delitos Electorales, a fin de que se investigue la presencia de los uniformados, pues los partidos políticos de oposición consideraron que esta situación significó un intento de intimidación por parte del Gobierno.

Ante esta situación, el secretario de Seguridad Pública manifestó que la presencia y solicitud de información de los policías obedeció a la solicitud previamente realizada por el IEDF, que pedía al GDF la vigilancia del ejercicio.

La jornada electoral se caracterizó por los errores de los funcionarios y por la "vigilancia" policíaca, pero sobre todo por la poca afluencia de votantes a las casillas. La celebración del plebiscito el 22 de septiembre convocó a una muy reducida porción de la ciudadanía. Sólo fueron recibidos 420,536 votos, representativos de 6.64% de la ciudadanía. De esta forma, la baja participación de la población hizo evidente dos cosas: el desinterés en el tema y en el propio mecanismo, y la escasa legitimidad que engendraron los resultados.

5.4 LOS RESULTADOS DEL PLEBISCITO

Los resultados oficiales fueron hechos públicos por el Consejo General del IEDF el 23 de septiembre de 2002. El plebiscito para definir la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico tuvo como principal característica la escasa participación de la ciudadanía. La lista nominal prevista para la consulta sumaba 6'336,261 ciudadanos, de los cuales sólo participaron 420,536, es decir, únicamente acudió a las urnas 6.64% de la población. Para que la decisión emanada del plebiscito fuera vinculatoria, debía haber

⁴⁵ Declaración de Adolfo Riva Palacio Neri, secretario ejecutivo del IEDF ("Suspende IEDF conteo ante la gran cantidad de votos en blanco", *La Jornada*, 23 de septiembre de 2002).

convocado por lo menos a 2'200,611 personas, equivalentes a la tercera parte del padrón electoral vigente,⁴⁶ por lo cual, el plebiscito expresó la voluntad de los ciudadanos que decidieron participar, sin tener su resultado un vínculo jurídico que debía acatarse.

La construcción de la obra resultó la opción favorecida por 274,621 ciudadanos (65.30%), mientras que la rechazaron 142,381 votantes (33.85%). De esta forma, la consulta mostró el respaldo de una parte minoritaria de la ciudadanía a la decisión del gobierno.

El cuadro siguiente presenta un resumen de los resultados en el nivel delegacional, evidenciando tres elementos: el peso de la lista nominal, la forma en que se dio la votación (apoyo / rechazo) y las características de la participación.

Plebiscito sobre la Construcción de Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico												
Resultados por Delegación												
Delegación	Lista nominal	%	Sí	%	No	%	Votos nulos	%	Votos en blanco	%	Votación emitida	%
Á. Obregón	492,284	7.77	22,241	61.67	13,501	37.44	307	0.85	16	0.04	36,065	7.33
Azcapotzalco	358,371	5.66	16,328	69.95	6,833	29.97	169	0.72	12	0.05	23,342	6.51
Benito Juárez	309,170	4.88	13,395	45.94	15,562	53.37	190	0.65	9	0.03	29,156	9.43
Coyoacán	493,732	7.79	23,542	60.39	15,166	38.90	265	0.68	11	0.03	38,984	7.90
Cuajimalpa	98,488	1.55	3,152	67.08	1,490	31.71	53	1.13	4	0.9	4,699	4.77
Cuauhtémoc	424,098	6.69	19,536	62.98	11,210	36.14	257	0.83	18	0.06	31,021	7.31
GAM	958,060	15.12	41,421	70.50	16,842	28.66	462	0.79	30	0.05	58,755	6.13
Iztacalco	321,423	5.07	15,588	69.58	6,631	29.60	175	0.78	9	0.04	22,403	6.97
Iztapalapa	1'180,315	18.63	47,022	71.89	17,718	27.09	627	0.96	41	0.06	65,408	5.54
M. Contreras	158,370	2.50	7,342	65.93	3,698	33.21	93	0.84	3	0.03	11,136	7.03
Miguel Hidalgo	282,874	4.46	11,847	58.06	8,381	41.08	165	0.81	11	0.05	20,404	7.21
Milpa Alta	59,703	0.94	1,833	79.08	467	20.15	17	0.73	1	0.05	2,318	3.88
Tláhuac	178,310	2.81	6,040	75.26	1,917	23.88	64	0.80	5	0.06	8,026	4.50
Tlalpan	409,007	6.46	19,921	63.54	11,231	35.82	184	0.59	17	0.05	31,353	7.67
V. Carranza	376,174	5.94	15,904	66.55	7,784	32.57	200	0.84	10	0.04	23,898	6.35
Xochimilco	235,882	3.72	9,509	70.08	3,950	29.11	106	0.78	3	0.02	13,568	5.75
Total	6'336,261	100	274,621	65.30	142,381	33.85	3,334	0.79	200	0.05	420,536	6.64

FUENTE: Elaboración propia con resultados del IEDF (www.iedf.org.mx)

En primer lugar, estos datos nos indican el bajo índice de participación ciudadana en todo el Distrito Federal. El 6.64% obtenido en el plebiscito resalta al ser comparado con el nivel de participación de los comicios regulares, que en 1988 fue de 54.5%, en 1991 de 67.3%, en 1994 de 84.1%, en 1997 de 67.1%, y en las elecciones de 2000 superó 60%. Esto nos indica el poco interés que tuvo la consulta para la población.

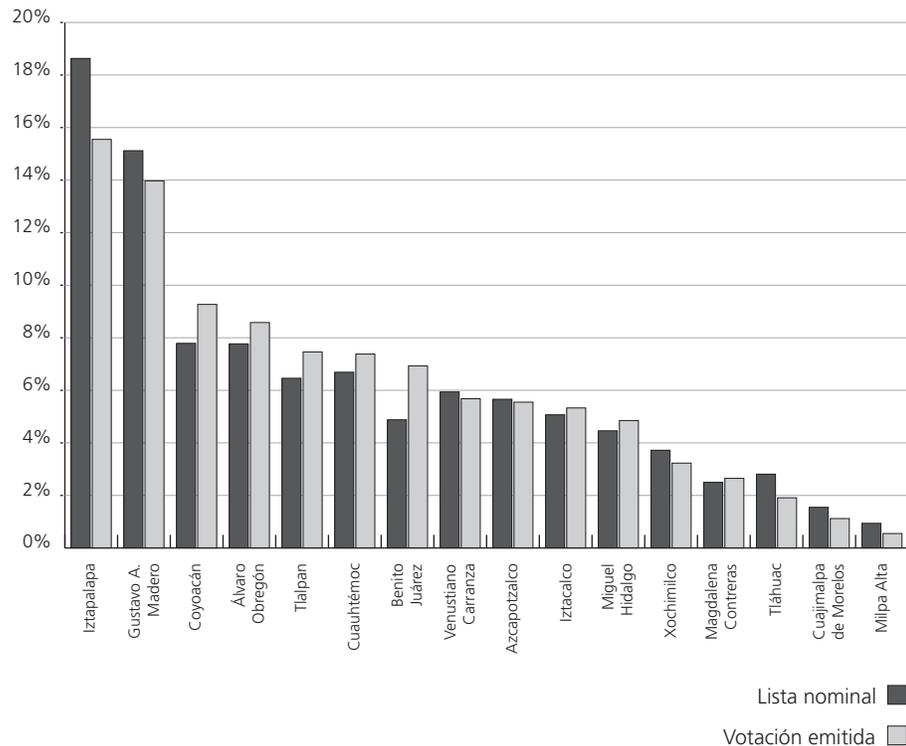
Los datos que muestra este cuadro manifiestan la disparidad en el peso que tiene cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Mientras Iztapalapa posee 18.63% de los electores de la lista nominal, la ciudadanía de Milpa Alta representa únicamente 0.94%. Este contraste se hace patente también en la influencia que tuvo la participación en ciertas delegaciones en el resultado definitivo.

Al contrastar la proporción que tienen las delegaciones con los resultados del plebiscito, queda manifiesto que la ciudadanía de las delegaciones que serían afectadas por la obra

⁴⁶ Es fundamental hacer notar que la legislación estipula que el plebiscito poseerá carácter vinculatorio siempre y cuando participe como mínimo la tercera parte del padrón electoral, y no de la lista nominal. Ello hace que la cantidad necesaria sea un poco mayor, y además significa una imprecisión, pues las personas empadronadas no necesariamente deben estar en la lista nominal, la cual define con claridad a aquellos que sí pueden efectuar su voto.

tendió a una mayor participación; el tamaño de los electores en cada delegación no coincide con el grado de participación de cada delegación.

Distribución porcentual de ciudadanos en lista nominal y participación en Plebiscito por delegación.



Fuente: Elaboración propia, con datos del IEDF (www.iedf.org.mx)

La gráfica muestra que la participación ciudadana en el plebiscito superó en ocho delegaciones la proporción que éstas tienen en la lista nominal. Así, estas delegaciones tuvieron una sobrerrepresentación en los resultados. Resaltan los casos de Coyoacán, Benito Juárez, Álvaro Obregón, Tlalpan y Cuauhtémoc, donde la diferencia es mayor. Este fenómeno se da de manera contraria en las dos delegaciones con mayor número de ciudadanos registrado en la lista nominal, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, en las cuales la votación alcanzada significó una proporción menor que la que representan.

La gráfica hace evidente el acortamiento de las diferencias que existen en la lista nominal, en la participación de la consulta; por ejemplo, Iztapalapa, que posee 3.81 veces más electores que Benito Juárez, tuvo una votación mayor solamente en 2.24. Lo anterior manifiesta que la participación en la consulta tiende a ser mayor en la medida en que el ciudadano considere que la decisión lo afectará directamente.

A pesar de que los datos muestran que la participación en el plebiscito fue muy baja, la gráfica anterior hace patente que existió diferenciación en cuanto a la participación en cada una de las delegaciones. Como se dijo, aquellas en las que se construiría la obra mostraron un mayor interés en incidir en la decisión –con excepción de Tlalpan.

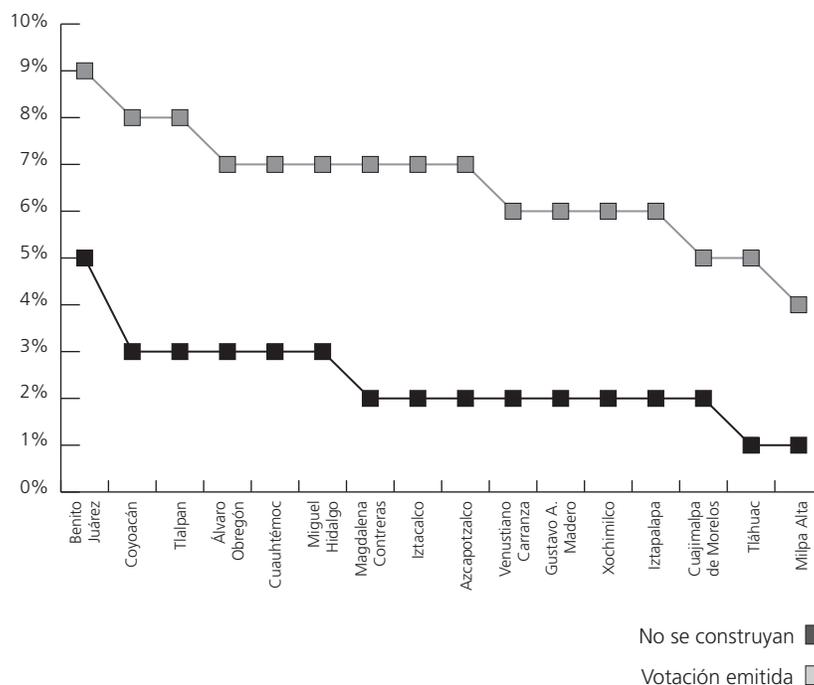
En lo referente a la votación por las dos opciones que se pusieron a consideración ciu-

dadana, la ciudadanía mostró un claro apoyo a la construcción de la obra, consiguiendo que 15 delegaciones manifestaran su respaldo. Únicamente en Benito Juárez la ciudadanía rechazó el proyecto de los Segundos Niveles, puesto que la votación en contra ascendió a 53.37%. No obstante, esta oposición no consiguió un peso considerable en la votación en contra de la obra. Por su parte, la delegación que tuvo un mayor índice de apoyo al proyecto fue Milpa Alta, donde la votación por el “sí” fue de 79.08%, aunque este apoyo no resultó definitivo, pues representó 0.55% de los votos a favor.

A pesar de que esta investigación considera que la participación en el plebiscito fue muy escasa, lo que limita la posibilidad de hacer un análisis que resulte completamente representativo, al confrontar la participación de la ciudadanía con el rechazo a la propuesta se obtuvieron resultados que dejan ver una tendencia.

La gráfica que se muestra a continuación compara el porcentaje de participación en la consulta con la oposición a la construcción de los segundos niveles. Para poder hacer este cotejo, debió modificarse la base sobre la que se dividen los votos por el “no”, dejando de ser el total de la votación emitida, para sustentarse en la lista nominal. De esta forma, lo que se muestra es el porcentaje por delegación de las personas que se opusieron al proyecto, del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Lo anterior se llevó a cabo debido a la imposibilidad de encontrar alguna tendencia en la comparación de los porcentajes menores que muestra la participación de la ciudadanía, con otros mayores como los del “no”.

Participación ciudadana y oposición a los segundos niveles



FUENTE: Los porcentajes del “No se construyan” representan la población que se opuso en cada delegación, del total de electores previstos por la lista nominal. Elaboración propia con datos del IEDF (www.iedf.org.mx)

A partir de la gráfica anterior, se deduce que en el plebiscito existió una tendencia a oponerse a la construcción en la medida en que se presentó mayor participación. Las delegaciones están expuestas según su porcentaje de participación, partiendo de que Benito Juárez es la que presentó el mayor nivel, con 9.43%, y Milpa Alta el menor, con 3.88 por ciento.

La gráfica anterior respalda el argumento que manifiesta que la participación se incrementó en las delegaciones en las que la obra afectaba de manera directa a los ciudadanos, obteniéndose también en éstas un mayor grado de oposición. Por otra parte, en la gráfica son patentes cuatro puntos en los que la tendencia sufre cambios: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuajimalpa. Estas cuatro delegaciones son gobernadas por el PAN, lo cual supone –aunque es imposible comprobarlo con los datos disponibles y con la escasa participación– que la identificación partidista incidió, tanto en la participación, como en la oposición al proyecto.

El análisis de los resultados del plebiscito realizado ofrece algunas perspectivas respecto del comportamiento que tuvo la participación de la ciudadanía. Sin embargo, es fundamental hacer hincapié en que el principal resultado del ejercicio es la mínima participación de la ciudadanía en él.

Conclusiones

El desarrollo de la democracia a lo largo de la historia determinó el carácter liberal que ésta posee, generando así un grupo de fundamentos que establecen sus características en la actualidad. La incorporación de la representación al sistema democrático significó una revolución importante en cuanto a las formas de gobierno y la participación de la población, dando oportunidad a que ésta pudiera intervenir en una escala amplia en la conformación de los gobiernos.

Sin embargo, las previsiones que supone la democracia liberal, al materializarse en un sistema electoral y representativo, tienden a restringir las oportunidades de participación del poder político del ciudadano a momentos esporádicos, en los que éste se limita a intervenir de manera individual, a través del ejercicio de su derecho al sufragio.

La democracia electoral, por una parte, goza de eficacia, en la medida en que efectivamente ha sido la forma de gobierno que de mejor manera permite a *los más* intervenir en el gobierno; sin embargo, esto ocurre gracias a una participación basada en las elecciones, que se inclina a ser solamente ejercida mediante el voto en las elecciones de los representantes populares. Ello ha significado la existencia de un dilema entre participación o representación.

En los últimos años, se ha buscado enfrentar esta problemática mediante la implementación de mecanismos de democracia directa, adscribiéndolos al sistema electoral creado por las democracias, como método para atemperar los efectos que genera la representación en la participación.

El Distrito Federal se caracterizó tradicionalmente por poseer un régimen político de excepción, al no estar sus ciudadanos en posibilidad de ejercer su derecho a la representación política local, ni de intervenir en el desempeño del poder político.

Lo anterior deja manifiesto que el régimen político de la ciudad se encontró en una profunda contradicción con los fundamentos de la democracia liberal, representativa y electoral, pues el goce del derecho a elegir a los gobernantes en el ámbito local era inexistente y, con ello, la libertad fundamental que prevé la democracia.

Asimismo, puesto que el Distrito Federal forma parte de la nación mexicana, la igualdad de derechos, la igualdad en democracia, era también inexistente en lo relativo a la capacidad de que el individuo –y la sociedad– se dé el gobierno que desee.

Durante los años recientes, esta situación de derechos limitados, de libertad aminorada y de desigualdad ha entrado en un proceso de modificación, que otorga a los ciudadanos del Distrito Federal la oportunidad de elegir a sus gobernantes y legisladores locales. De esta forma, a partir de 1997 se tiene un régimen político local –aunque no consolidado– autónomo.

Sin embargo, de manera prácticamente simultánea a la inauguración de dicho régimen político democrático, se creó la legislación, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que sentó las bases para la implementación de la democracia directa. Ello significó, según lo expuesto en este trabajo, la creación de una instancia para la corrección de los problemas de la representación. Entonces, el sistema representativo en ciernes del Distrito Federal se vio, prácticamente desde su creación, intervenido por elementos que buscaban modificarlo, es decir, no había dado muestra de sus capacidades, de su funcionamiento, cuando ya se habían establecido mecanismos para cambiarlo.

En este contexto, se celebró el plebiscito del 22 de septiembre para definir la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico. El ejercicio de participación ciudadana se distinguió, en primer lugar, por haber sufrido la consulta un proceso de transición, al ser en su origen un plebiscito que pretendió vetar la construcción de la mencionada obra pública, para convertirse en un plebiscito de apoyo a la misma, a partir de la apropiación que hizo de la consulta el GDF. Así lo expresa claramente la convocatoria lanzada por el jefe de Gobierno, donde establece que su implementación obedece a la necesidad de dirimir la polémica recurriendo a la participación ciudadana, pero especialmente a solucionar el problema del financiamiento de la obra. Lo anterior es patente en el texto de la misma Convocatoria:

(Considerando) Que no obstante la importancia de esta obra, reconocemos que se han hecho cuestionamientos por parte de algunos sectores de la sociedad y que hay oposición al respecto. La obra no cuenta con el apoyo de los diputados locales del PRI y el PAN en la Asamblea Legislativa, donde se autoriza el presupuesto.¹

La posibilidad de que se haya dado esta transformación en el carácter del plebiscito radica en las facultades que tiene el jefe de Gobierno, al ser simultáneamente el titular de la institución evaluada y el encargado de lanzar la consulta que someta a evaluación el desempeño de la misma. La ley, al otorgar al titular del ejecutivo amplias oportunidades para incidir en la votación, como son la creación de las preguntas y el plazo de la convocatoria, lo dota de un gran margen de control sobre el instrumento, además de no obligarlo en todos los casos a ser consecuente con el resultado de la elección.

En segundo lugar, y en sintonía con lo anterior, la baja participación en el ejercicio hizo que su resultado no tuviera repercusión jurídica alguna que obligara al jefe de Gobierno a actuar de conformidad con la voluntad ciudadana. Sin embargo, el resultado del plebiscito, a pesar de no ser vinculatorio, determinó un margen de respaldo ciudadano, plasmado en la puesta en práctica de un recurso legal que así lo manifestaba, a partir del cual el jefe de Gobierno sustentó su decisión de llevar a cabo la construcción de la obra.

En tercer lugar, la manera en que se dio la convocatoria hizo explícito que la realización del plebiscito buscaba trascender el órgano legislativo, depositario de la representación ciudadana. El jefe de Gobierno utilizó al plebiscito como el recurso para obligar a la Asamblea a dotarlo del presupuesto necesario para la construcción de la obra. Por lo tanto, el plebiscito, amén de ser una instancia a través de la que la ciudadanía participe de las decisiones de gobierno, fue un mecanismo del que se valió la Jefatura de Gobierno para intentar obligar al Legislativo local a respaldar la decisión sobre el proyecto de nueva vialidad. Ello deja manifiesto que el objetivo perseguido por la convocatoria a plebiscito no estuvo restringido a la búsqueda de que la ciudadanía participara directamente de las decisiones

¹ Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico, *Gaceta oficial...*, *op. cit.*, p. 2.

del gobierno, sino también buscó dar respuesta a la necesidad gubernamental de conseguir un canal por medio del cual llevar a cabo sus proyectos.

En este sentido, el plebiscito no fue un instrumento del que se valió la ciudadanía para intervenir en el gobierno, ampliando su espectro de participación y por ello acrecentando el margen de goce de sus libertades; el plebiscito se configuró primordialmente como un mecanismo al servicio del propio gobierno, que ante la imposibilidad de conseguir acuerdos en los cauces de la representación política institucionalizada, lo puso en práctica como modo de salida al margen de la representación.

En cuarto lugar, llevar a cabo un plebiscito sin una normatividad que realmente regule su amplio espectro de acción, tomando en cuenta el conjunto de factores que pueden incidir en la consulta, provoca que ésta pierda su razón de ser primaria; es decir, deja de ser una elección respecto de una temática específica, mediante la que el ciudadano se pronuncia por una opción y materializa su poder político, para convertirse en una votación de apoyo o rechazo al gobierno. Así, las imprecisiones u omisiones en la legislación fueron un elemento fundamental en el proceso, haciendo que el conflicto se diera inclusive en lo referente a la pertinencia del propio instrumento, y no sólo en lo relativo al contenido de la consulta. Por ello, la politización acaecida transformó el plebiscito, soslayando su carácter meramente instrumental, para dotarlo de una condición política por sí mismo. En suma, las imprecisiones legales no ofrecen la certidumbre suficiente que necesita cualquier mecanismo de elección.

Asimismo, la legislación en materia de democracia directa en el Distrito Federal otorga al jefe de Gobierno considerables facultades que lo hacen tener el control del plebiscito. De esta forma, la realización de plebiscitos en condiciones tales tiende a fortalecer al jefe de Gobierno, en la medida en que haga uso de los privilegios mencionados. Este fortalecimiento evidencia que el plebiscito vulneró el poder político de los ciudadanos, en la medida en que el control de éste no está depositado en un órgano que asegure la imparcialidad y dé certidumbre.

Esta primera experiencia plebiscitaria se distinguió por afectar de manera negativa tanto a la participación de la ciudadanía como a su representación en el órgano legislativo. Primero, el plebiscito no se llevó a cabo como salida al agotamiento de los canales previstos por la democracia electoral representativa: la estructura jurídica del Distrito Federal establece que la sede de la representación de los ciudadanos es la Asamblea Legislativa, la cual está en capacidad de definir los recursos que se destinen al GDF. El plebiscito se efectuó buscando trascender esta relación que establece la ley.

Lo anterior deja manifiesto que la puesta en práctica del plebiscito, en situaciones como las que se dieron en 2002, tiende a menguar las facultades del Legislativo local, y a favorecer al Ejecutivo.

La escasa participación en la consulta muestra que la celebración de mecanismos de democracia directa no necesariamente engendra una mayor participación ciudadana y una mayor intervención de la población en las decisiones de gobierno. En el caso del Distrito Federal, los resultados muestran que, en lo referente al plebiscito del 22 de septiembre, éste no cumplió con su función de acercamiento entre la ciudadanía y el gobierno.

La minoritaria participación sugiere que los asuntos públicos susceptibles de someterse a plebiscito deben ser por completo del interés ciudadano, pues de lo contrario acarrearán resultados tan negativos como el de esta experiencia.

De esta forma, a partir de esta investigación, queda manifiesta la necesidad de modi-

ficar la legislación en materia de democracia directa —y en general de participación ciudadana— para generar certidumbre a la puesta en práctica de la democracia directa, con el propósito de que se cumplan verdaderamente sus objetivos.

Igualmente, se considera que la búsqueda de elementos que doten al ciudadano de mejores oportunidades de participación hace explícita la problemática en que se encuentra la democracia liberal, al no responder de manera cabal al ideal primario de la democracia: ser el gobierno del pueblo.

La implementación de la democracia directa pretende dar salida a esta situación. No obstante, según lo muestra la experiencia en el Distrito Federal, puede ser sólo un paliativo que no necesariamente supera la problemática engendrada por la necesidad de mayor participación ciudadana. Como se ha mostrado a lo largo del trabajo, la democracia directa se monta sobre la estructura de la representación electoral, entrando en el Distrito Federal en contradicción con la misma, pues no prevé la intervención de las instituciones depositarias de la representación popular en el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1998.
- Alarcón Olgún, Víctor, "Leyes de participación ciudadana en México", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF (Colección Sinergia), 2002.
- Almond, Gabriel *et al.*, *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Aristóteles, *La Política*, México, Porrúa, 1982.
- Aron, Raymond, *Introducción a la filosofía política*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "La reforma político electoral del Distrito Federal", en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.
- Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993.
- , *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- , Nicola Matteucci y Giangranco Pasquino (eds.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1998.
- Budge, Ian, *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- Burdeau, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, t. II, vol. I, México, UNAM, 1985.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973.
- Butler, David y Austin Ranney (eds.), *Referendums around the world: The growing use of direct democracy*, Washington, The AEI Press Publisher for the American Enterprise Institute, 1994.
- Caminal Badía, Miguel, *Manual de ciencia política*, Barcelona, Tecnos.
- Cioran, Emile, *Ese maldito yo*, Barcelona, Tusquets, 1988.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1979.
- Cordera, Rolando, Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: el reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), 2001.
- Cronin, Thomas, *Direct democracy. The politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge, Harvard University Press, 1989.
- Dahl, Robert, *La poliarquía*, Madrid, Tecnos, 1989.
- , *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.
- De la Cueva, Mario, *La idea de Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- De la Rosa, Ángel Alfredo, "De la certidumbre autoritaria a la incertidumbre democrática en la elecciones del Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Ensayos* (Segundo Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento), México, IEDF, 2002, p. 25.

- Downs, Anthony, "Teoría económica de la acción política en una democracia", en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1980.
- , *Partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- Farley, Lawrence, *Plebiscites and Sovereignty: the Crisis of Political Illegitimacy*, Colorado, Westview Press, 1986.
- Flores Molina, Óscar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF (Primer Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento), 2001, Tesis de licenciatura.
- Gargarella, Roberto, *Crisis de la representación política*, México, Fontamara, 1997.
- , *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Gómez Tagle, Silvia, "Representación en el Distrito Federal: carencias y excesos", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.
- González García, José y Fernando Quesada Castro (coords.), *Teorías de la democracia*, México, Anthropos-UAM-Iztapalapa, 1999.
- Held, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial, 1992.
- Instituto Electoral del Distrito Federal, *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF (Colección Sinergia), 2001.
- , *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.
- , *Ensayos*, México, IEDF, 2001.
- , *Ensayos*, México, IEDF, 2002.
- , *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF (Colección Sinergia), 2002.
- , *Retos y perspectivas de la consolidación de la democracia en México*, México, IEDF, 2003.
- Jáuregui, Gurutz, *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, Anagrama, 1995.
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- Macpherson, C.B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio, "Participación política: instrumentos de democracia y convivencia", en *Ensayos* (Primer Concurso de Tesis, Ensayo y Cuento), México, IEDF, 2001.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la cultura Democrática núm. 4), 2001.
- Merquior, José Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Michels, Robert, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1996.
- Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, México, Técno, 2000.
- Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Quesada, Fernando, "C.B. Macpherson. De la teoría política del individualismo posesivo a la democracia participativa", en José González García y Fernando Quesada Castro (coords.), *Teorías de la democracia*, México, Anthropos-UAM-Iztapalapa, 1999.
- Peschard, Jacqueline, "La representación política en el Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.

- Prud' Homme, Jean Francois, *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 15) 2001.
- Rae, Douglas, *The political consequences of electoral Laws*, New Heaven, Yale University Press, 1967.
- Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, México, Porrúa, 1974.
- Sabine, George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Sartori, Giovanni, "Political Development and Political Engineering", en Albert Hirschman y John D. Montgomery (comps.), *Public policy. An annual. xvii*, Cambridge, Harvard University Press, 1968.
- Sartoril, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.
- , *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza, 2000.
- Setälä, Maija, *Referendums Around the World*, Nueva York, St. Marti's Press, 1999.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1988.
- Shugart, Matthew y Rein Taagepera, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, New Heaven, Yale University Press, 1989.
- Tusell, Javier (ed.), *El sufragio universal*, Madrid, Marcial Pons, 1991.
- Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7), 2001.
- Van Parijs, Philippe, *Libertad real para todos*, Barcelona, Paidós, 1996.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Zimmerman, Joseph, *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*, México, Limusa, 1992.

FUENTES DE LEGISLACIÓN

- Código Electoral del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2002.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (comentada), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los Segundos Niveles en el Viaducto y el Periférico*, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Décima Segunda Época, 19 de junio de 2002.
- Estatuto del Gobierno del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2003.

HEMEROGRAFÍA

Periódicos consultados

El Financiero, México, El Financiero (ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002).

Reforma, México, Consorcio Interamericano de Medios (ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002).

Milenio, México, Grupo Milenio (ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002).

La Jornada, México, Grupo Demos (ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002).

El Universal, México, El Universal (ediciones del 1 de diciembre de 2001 al 30 de septiembre de 2002).

Democracia: el dilema de la participación y la representación terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280 México D.F., en el mes de diciembre de 2004. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada "A". El tiraje fue de 2 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos. Se utilizaron las fuentes tipográficas Goudy y Frutiger.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 1º de julio de 2010.

