

# Ensayos



**El reto de la democracia  
en el ombligo de la luna**  
Roberto Remes Tello de Meneses

**Cultura y participación ciudadana**  
Héctor Tejera Gaona

**Participación política:  
instrumento de democracia  
y convivencia**  
Manuel Ignacio Martínez Espinoza



1º CONCURSO  
DE DISEÑO GRÁFICO  
2 0 1 1

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL







# Ensayos

## **El reto de la democracia en el ombligo de la luna**

Roberto Remes Tello de Meneses

## **Cultura y participación ciudadana**

Héctor Tejera Gaona

## **Participación política: instrumento de democracia y convivencia**

Manuel Ignacio Martínez Espinoza

Ensayos

# INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

## DIRECTORIO

Consejero Presidente  
Lic. Javier Santiago Castillo

Consejero Electoral  
C. Eduardo R. Huchim May

Consejero Electoral  
Lic. Rubén Lara León

Consejera Electoral  
Mtra. Rosa María Mirón Lince

Consejero Electoral  
C. Rodrigo A. Morales Manzanares

Consejero Electoral  
Mtro. Juan Francisco Reyes del Campillo Lona

Consejero Electoral  
Dr. Leonardo Valdés Zurita

Secretario Ejecutivo  
Lic. Adolfo Riva Palacio Neri

Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica  
Sandra García Álvarez

Directora de Difusión  
Lic. María Teresa Iburguengoitia González

Editor: Valentín Almaniz Moreno  
Cuidado de edición: Aura Eréndira Macías Roque  
Diseño de colección: Alberto Nava

© Instituto Electoral del Distrito Federal  
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica  
Ejército Nacional 1130, Col. Los Morales Polanco,  
C.P. 11510 México D.F.  
1ª edición  
diciembre de 2001  
ISBN 968-5505-01-2

Este ejemplar es de distribución gratuita, queda estrictamente prohibida su venta.

# Índice

---

El reto de la democracia  
en el ombligo de la luna ..... 7

Roberto Remes Tello de Meneses

Cultura y participación ciudadana ..... 51

Héctor Tejera Gaona

Participación política: instrumento  
de democracia y convivencia ..... 89

Manuel Ignacio Martínez Espinoza



El reto de la democracia  
en el ombligo de la luna

---

*Roberto Remes Tello de Meneses*



*Tenía unas bodegas llenas de ratones. Se hizo traer una gata, que extinguió la plaga. Un día la gata se comió un merengue, y se desencantó y toleó a ser princesa. La princesa era muy agradable. Pero la casa se llenó de ratones.*

Alfonso Reyes

El Distrito Federal fue el primero en reclamar la democracia con plazas llenas; sin embargo era el único de los treinta y dos miembros de la Federación que no tenía derecho a ello, por eso sus avances fueron a cuentagotas, desde el 17 de septiembre de 1988 en que el antiguo recinto de la Cámara de Diputados fue hecho sede de la flamante Asamblea de Representantes, hasta que en 1997 los capitalinos tuvimos la oportunidad de elegir a nuestro Jefe de Gobierno y en 2000 a nuestros jefes delegacionales; y hoy, un año más tarde, sobrevive la demanda de que el Congreso de la Unión tenga menos facultades sobre nosotros, y nuestras autoridades delegacionales se conviertan en municipales, o al menos no sean simples representantes populares para ejercer un poder delegado desde arriba, sino desde abajo.

El reclamo democrático del Distrito Federal tenía su origen en los partidos opositores al Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero terminó sumando a la sociedad civil, pues si bien era cierto que la carencia de derechos políticos afectaba a todos los ciudadanos de la capital mexicana, su reivindicación traía beneficios directos a tales partidos.<sup>1</sup> Aun así, la participación más emblemática de la

<sup>1</sup> Lo que ha quedado demostrado, en un escenario político ciertamente distinto al de las reformas electorales de 1987 y posteriores, con el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional no ha podido salir bien librado de las dos elecciones de Jefe de Gobierno, en 1997 y 2000, ni de las dieciséis de jefes delegacionales de 2000.

sociedad civil fue con el plebiscito ciudadano del 21 de marzo de 1993, en el que aún con una magra participación, se demostró que los capitalinos reclamábamos elección directa de nuestras autoridades ejecutivas aunque dudábamos un tanto de la factibilidad de convertir al Distrito Federal en el Estado 32.<sup>2</sup>

Si el plebiscito quiere ser visto como una fuente de legitimación de las políticas, las leyes o los gobernantes, lo único que hemos podido constatar es que ha sido un instrumento de quien lo organiza, en virtud de que la baja participación no logra reflejar el verdadero sentir de la población, sino la respuesta esperada de los convocantes. No obstante, el de marzo de 1993, al ser el primero, es quizá el que mayor valor haya tenido porque si era leído con sensibilidad, mostraba dónde estaba el *quid* de la recuperación de los derechos políticos de los capitalinos.<sup>3</sup>

Baste recordar los debates que se dieron antes de la reforma electoral de 1987, que creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para concluir que la mayor parte de los argumentos de la mayoría priista en el Congreso de la Unión (100% de los senadores y

<sup>2</sup> Las preguntas eran: 1. Si el ciudadano estaba a favor de la elección de gobernante del Distrito Federal, 2. Si estaba a favor de que hubiera un congreso local, y 3. Si estaba a favor de que el Distrito Federal se convirtiera en el Estado 32. V. *La jornada*, 22 de marzo de 1993. Los resultados fueron 84.8% a favor de la elección de autoridades locales, 84.3% por un congreso local y 66.5% por la creación del Estado 32.

<sup>3</sup> El *quid* es precisamente la conversión del Distrito Federal en estado, pues fue la respuesta que obtuvo menor apoyo y la que en realidad marcó la diferencia, pues las otras dos eran casi verdades de perogrullo. 66.5% de respuestas afirmativas sería todavía un apoyo contundente por el Estado 32, además el plebiscito fue convocado sólo por la parte que estaba a favor del sí, lo cual se tradujo en un sesgo hacia el sí en las tres respuestas. Quien esto escribe estuvo en una casilla, y allí pudo constatar que el sólo hecho de invitar a la gente a votar ya llevaba una tendencia a promover el sí, pues mucha gente no sabía de qué se trataba, así que para convencerla de que emitiera su voto había que hablarle de las ventajas de democratizar la capital.

72.25% de los diputados)<sup>4</sup> no tenía origen en una doctrina sólida que sustentara la idea de que las capitales nacionales no pueden ser la sede de dos poderes ejecutivos, uno local y otro federal, sino en diversos argumentos contruidos a lo largo de décadas para no ceder un bastión fundamental del poder presidencial, y de allí que la Asamblea naciera con las manos amarradas, si acaso tenía, y sin facultades legislativas, siendo más bien un caro adorno democrático en una ciudad gobernada de arriba hacia abajo.<sup>5</sup>

La democratización del Distrito Federal fue un estire y afloje entre los partidos, y hubo incluso modificaciones al estatuto jurídico capitalino que nunca llegaron a aplicarse, como la elección indirecta del gobernante de la ciudad, o sea, que uno de los 66 miembros de la Asamblea, todavía de Representantes, fuera designado como Jefe de Gobierno, quizá en la lógica de que el presidente seguiría siendo, en última instancia, el jefe del Estado.

De cualquier manera, hoy que muchos nos sentimos en la plenitud democrática (optimista, ambiciosa, ilusoria o realmente, eso

<sup>4</sup> Silvia Gómez Tagle, *La transición inconclusa, treinta años de elecciones en México*, p. 71.

<sup>5</sup> Evidentemente, la discusión sobre el conflicto entre autoridades locales y nacionales en las capitales no sólo ha sido relevante en México, sino también en otras partes del mundo y el sentido de ésta quedó demostrado hace pocos meses cuando el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, rechazó la instrumentación del horario de verano, y durante algunas semanas se hizo factible la preocupación de que en el Distrito Federal hubiera dos horarios, uno para las instituciones federales y otro para las locales, y a los cuales los ciudadanos se acoplaran según su inconveniencia (sic).

No deja de ser curioso el hecho de que en los Estados Unidos de América, el District of Columbia opere justo al revés de como operaba el Distrito Federal mexicano hasta hace unos años; mientras en Washington D. C. sus ciudadanos eligen autoridades locales, no tienen derecho a participar en las elecciones legislativas (aunque sí en las presidenciales), quedando de lado la preocupación de que la alcaldía capitalina entre en conflicto con el gobierno de la Unión, y atendiendo en todo caso una cuestión de equidad; los habitantes de una capital, tengan o no representantes en el congreso, tienen mayores posibilidades de influir en sus decisiones.

es lo de menos), es conveniente que los capitalinos nos cuestionemos si lo que sacamos a regañadientes del viejo régimen centralista, aquél que se negaba a perder la posesión de lo que el 6 de julio de 1988 le arrebató la propiedad, es lo mejor.<sup>6</sup> Es decir, la democratización de la capital mexicana, si bien no deja de ser una democratización exitosa, fue producto de la negociación y no del consenso, ni mucho menos de un proyecto de ciudad; el PRI cedió hasta donde su necesidad de legitimidad se lo exigió, el resto de los partidos aceptó hasta donde su pragmatismo les decía que la reforma era buena.

Hace unos años todas las reformas políticas para el Distrito Federal dependían del Congreso de la Unión y de la positiva sanción de al menos dieciséis legislaturas estatales y el Presidente de la República; hoy ya una parte de ellas depende de la Asamblea Legislativa. Sigue habiendo preguntas fundamentales ¿Quién debe decidir las reglas políticas de la capital, sólo los capitalinos o toda la Federación? ¿Estatuto de Gobierno o Constitución Local? ¿Debe el Distrito Federal contar con un techo de endeudamiento aprobado por la Cámara de Diputados o no? ¿Sigue vigente la idea del Estado 32? ¿Hasta dónde debe llegar el sistema de participación ciudadana? En las siguientes páginas habremos de adentrarnos en estas cuestiones.

Este ensayo parte de una definición propia de democracia y una valoración un tanto económica de lo que es la acción social, para ir tejiendo una visión de las necesidades (y realidades) democráticas de la capital mexicana. Haremos un especial énfasis en el análisis de la viabilidad o inviabilidad de establecer el Estado 32, y luego presentaremos nuestra propuesta de reforma política

<sup>6</sup> En una elección cuya transparencia fue muy cuestionada, el candidato del Partido Revolucionario Institucional ganó el 27.25% de los votos, el del Frente Democrático Nacional 49.22% y el de Acción Nacional 22.01%. Arturo Sánchez Gutiérrez (compilador), *Elecciones a debate, 1988, las actas electorales perdidas*, p. 204.

para el Distrito Federal. Al final, a manera de conclusión, iremos más lejos de los planteamientos políticos para sentar las bases de lo que consideramos debe ser el proyecto de ciudad una vez alcanzada la vida democrática.

### ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Sin ser ambiciosos en nuestra definición de democracia, plasmaremos en el papel un concepto lo más pragmático posible, que represente la opinión de este autor, y al mismo tiempo parezca bien fundamentado, si no lo es, en la teoría que sobre la democracia se ha construido a lo largo de la historia de las ideas políticas.

Lo primero que vamos a decir es que en la democracia hay acción y hay inacción, o lo que es lo mismo, hay quienes actúan y quienes no actúan. Quizá más de algún sociólogo nos diría entonces que la inacción social puede dividirse en racional con arreglo a fines, racional con arreglo a valores, afectiva y tradicional, que es el caso de la acción social, bajo las enseñanzas de Max Weber.<sup>7</sup> Eso no importa, lo que importa es que sería difícil pensar en una inacción militante, así se tratara de una política pro abstencionismo, porque entonces el "votante" que se queda en casa asume una acción política, aunque ni siquiera encienda el televisor. La verdadera inacción social, desde nuestro punto de vista, es la total indiferencia sobre algún punto específico, la apatía.

Esto, que pareciera absurdo plantearlo así, tiene relevancia porque suponemos que hay cinco tipos ideales de ciudadanos en la Ciudad de México:<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, p. 20.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 16-17; en *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Weber se adentra más en el tema de los tipos ideales.

- Los que actúan racionalmente de acuerdo a fines,
- Los que actúan racionalmente de acuerdo a valores,
- Los que actúan afectivamente,
- Los que actúan tradicionalmente, y
- Los que, de plano, no actúan.

En la práctica tendemos a ver una mezcla de los cinco. El quinto tipo es fundamental, porque la apatía cumple un papel muy poco valorado en la democracia. La apatía en un gobierno dictatorial es el instinto de preservación, en donde el temor es más poderoso que el deseo o el impulso de actuar racional, afectiva o tradicionalmente (o en todo caso, la apatía se vuelve una acción racional con arreglo a fines, donde el fin es la conservación de la vida o la integridad). En cambio, en la democracia la apatía refleja que la diferencia que existe entre las alternativas disponibles tiende a cero (desde luego partiendo del supuesto de que el tipo ideal del ciudadano apático absoluto no existe, o sea, que la apatía es relativa a uno o más temas específicos).

Giovanni Sartori se opone, y con cierta razón, a que la democracia sea una cuestión de definiciones. "No es así —dice Sartori— porque los hombres manejan significados propios e impropios, exactos e inexactos, permitidos o no".<sup>9</sup> El que escribe se valdrá entonces de esta licencia para establecer una definición muy personal, en el peor de los casos con significados impropios, inexactos y no permitidos (confiando, por respeto al lector, en que ocurrirá el caso opuesto). La necesidad de esto radica en que el desarrollo de la democracia chilanga debe ser visto con lentes distintos a los usados antes del 6 de julio, 1º y 17 de septiembre y

<sup>9</sup> *¿Qué es la democracia?*, p. 254. Sartori se abstiene de dar una definición propia porque la cuestión fundamental de su libro no es qué es la democracia, como pudiera deducirse del título, sino de dónde viene y adónde va.

5 de diciembre de 1997, o los días 2 de julio, 1º y 17 de septiembre, 1º de octubre, 1º y 5 de diciembre de 2000, en el entendido de que hemos atravesado los principales parteaguas posibles, y que el camino por recorrer diferirá del que conocíamos.

[Cabe aquí ofrecer una disculpa a quien se haya sentido ofendido por el uso del término chilango, apenas el primero en este ensayo, que si bien su origen fue despectivo, ante la falta de un gentilicio para los habitantes de la Ciudad de México ha llegado a serlo, pese a que su inclusión como tal en el Diccionario de la Real Academia Española generó tantos reclamos que el término hubo de ser corregido para definirlo como despectivo, sin que lo sea en plenitud puesto que una parte importante de los que habitamos en esta capital mexicana nos sentimos más identificados con éste, que con el escatofónico "defeño".]

*La democracia es el resultado de la libre acción de todos los actores de una sociedad.* Según nosotros, los conceptos de representación, tolerancia, equidad, entre otros, a menudo relacionados con la democracia, estarían incluidos de alguna manera con la libre acción de los actores, pues a fin de cuentas la libre acción supone el respeto a uno por terceros y el respeto a los terceros por uno mismo; la representación equitativa surge cuando todos los individuos tienen libertad para reclamar un lugar en la sociedad. La libre acción supone que cada uno de los individuos actúa por motivaciones propias.

Al definir así la democracia, nos libramos del conflicto entre "democracia representativa" y "democracia participativa", pues a fin de cuentas siendo el resultado de la acción, lo es también de la participación social, sin menospreciar que las autoridades queden investidas, desde su elección, de suficiente mandato como para no consultar una parte importante de sus decisiones, pues a mayor

democracia, mayor será la atención que los elegidos deban poner a la opinión de sus electores, y la que éstos pongan a las acciones de sus elegidos.

Lo que queda muy claro, por lo tanto, es que en un nivel ideal, la democracia absoluta nunca se alcanza, pero sí múltiples formas relativas, y lo que han de buscar las sociedades es perfeccionar sus sistemas democráticos para abolir las distorsiones que impiden llegar a la plenitud, sin que en la práctica se acabe con ellas, como se verá adelante.

Hay que hacer énfasis en la libre acción, pues cuántas veces no hemos visto que las organizaciones sociales son utilizadas por distintos partidos políticos, o por políticos, para atender manifestaciones sobre temas que no les competen o que no cuentan con la información para ello, y bien sabemos que esto ha sucedido por décadas en todo el país, pero no deja de ser muy característico en la Ciudad de México, particularmente entre grupos de ambulantes y de "paracaidistas", sobre todo a consecuencia de que miles de personas viven en la capital mexicana en el límite de la ley.<sup>10</sup>

Asimismo, la ausencia de una tradición democrática ha dejado un hueco fundamental: nos falta consolidar nuestros valores democráticos. Por ello el sistema de libertades prevaleciente puede dejar muchos sinsabores, desde quienes piden más, más y más democracia, más instituciones democráticas, sin saber realmente lo

<sup>10</sup> Para el lector que no habita la Ciudad de México quizá sea importante hacer esta aclaración: los paracaidistas son, al menos supuestamente, personas sin vivienda que invaden terrenos en demanda de un espacio para vivir, pero que a menudo son utilizados por fraccionadores para que una zona federal reciba un uso de suelo urbano, y luego ellos puedan revender la tierra y utilizar a los paracaidistas en otros terrenos, así *ad infinitum*. A menudo, so pretexto de que si no acuden a una manifestación perderán su casa o su espacio en la calle, paracaidistas y ambulantes son utilizados por diversos grupos políticos ya sea para apoyo en campañas electorales o para otro tipo de manifestaciones.

que quieren; hasta quienes critican todos los avances democráticos y se oponen al libre ejercicio de las libertades.

## LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COLECTIVA

### Y LA TRAGEDIA DE LOS COMUNES

A pesar de haber logrado ya una definición de democracia, de momento la dejaremos de lado para aterrizar la discusión en los problemas de la vida diaria, y para ello habremos de valernos de la teoría de la acción colectiva y de la tragedia de los comunes. En particular habremos de referirnos a dos autores, Mancur Olson y Garrett Hardin.<sup>11</sup>

Para Max Weber y las corrientes filosófico-políticas que de él se derivan, el término "racional" tiene que ver con la capacidad que tienen los hombres para pensar sus acciones, y es el opuesto a lo "irracional", o sea, lo que surge como respuesta de tipo afectivo. Los economistas, no obstante, consideran racional el preferir más a menos, y establecen una serie de premisas que sustentan la elección racional.<sup>12</sup> Las confusiones empiezan cuando las teorías económicas permean otras disciplinas como la sociología, la ciencia política y la filosofía política, pues el término racional se utiliza en sentidos

<sup>11</sup> Mancur Olson, *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*, Harvard University Press, y Garrett Hardin, "La tragedia de los espacios colectivos" y "Nuevas reflexiones sobre la tragedia de los bienes comunes", en Herman E. Daly (compilador), *Economía, ecología, ética; ensayos hacia una economía en estado estacionario*, Fondo de Cultura Económica, son textos de referencia obligada para estudiar el conflicto entre el interés privado y el colectivo, que de alguna manera conducirán las reflexiones que se hagan en este apartado.

<sup>12</sup> Dicen Robert Cooter y Thomas Ullen "Esto significa que los que toman decisiones tienen preferencias estables, bien ordenadas", en *Derecho y economía*, p. 420. Al pie también comentan que existe un axioma de *transitividad*, "que significa que si A se prefiere a B, y B se prefiere a C, entonces A deberá preferirse a C".

distintos, si bien su origen pudo haber sido el mismo, y a menudo surgen malas interpretaciones porque uno está más acostumbrado a una forma de usarlo que a la otra. Para efectos de esta sección, utilizaremos el término racional en el sentido de los economistas.

Ahora entonces, hecha ya la aclaración, nos referiremos a la *tragedia de los comunes*, y para ello utilizaremos las palabras de su principal exponente, Garrett Hardin, con el ejemplo del aprovechamiento colectivo de un pastizal: "La tragedia de los alimentos se desarrolla en este sentido. Imaginemos un pastizal al alcance de todos. Es de esperar que cada pastor trate de alimentar la mayor cantidad posible de animales con esa pastura colectiva. Tal acuerdo puede funcionar más o menos bien durante siglos, ya que las guerras, los hurtos de caza en terreno vedado y las enfermedades, mantienen el número de bestias y de hombres muy por abajo del límite de saturación de la tierra. Sin embargo, a la larga llega el momento del ajuste de cuentas, es decir, cuando la tan ansiada meta de alcanzar una estabilidad social se convierte en una realidad. En este punto, la lógica inherente de los alimentos genera, implacable, la tragedia." "Cada hombre está encerrado en un sistema que lo obliga a incrementar su rebaño ilimitadamente, en un mundo limitado."<sup>13</sup>

La tragedia de los comunes está en que los beneficios de meter un animal más a un pastizal colectivo los recibe el dueño del animal, y los costos los reciben todos los comunes, y a menudo los costos sociales tienden a ser mayores a la suma de los beneficios individuales. Traducido esto a los espacios colectivos de una sociedad

<sup>13</sup> Garrett Hardin, "La tragedia de los espacios colectivos", en Herman E. Daly (compilador), *Economía, ecología, ética: ensayos hacia una economía en estado estacionario*, p. 115.

urbana, lo que vemos es una sobreexplotación de múltiples recursos públicos.<sup>14</sup>

La teoría de la acción colectiva no está muy lejos de la tragedia de los comunes, sólo que está construida al revés. La tragedia de los comunes se da porque el beneficio individual es tangible a cada individuo que incrementa su "rebaño", mientras que el costo social se diluye imperceptiblemente; en cambio en la teoría de la acción colectiva, cuando los individuos son "invitados" a actuar colectivamente y en pro de la comunidad perciben un costo mayor al del beneficio individual tangible, pues si bien el beneficio social de una acción colectiva es superior a la suma de los beneficios individuales de una acción individual, las personas sólo perciben el costo de su acción colectiva, y el beneficio se diluye imperceptiblemente. Esto es lo que nos dice Olson: "He aquí el error de los analistas pluralistas en el tratamiento de los grupos económicos. Generalmente parten de la idea de que los grupos actuarán para defender o fomentar sus intereses de grupo, y sostienen que los individuos en esos grupos deben también estar preocupados por sus intereses económicos individuales. Pero si los individuos en

<sup>14</sup> Por ejemplo, en el espacio vial, a medida que el tráfico se incrementa hay incentivos para meter más coches a la circulación, las familias que no tienen desean uno, las que tienen uno desean dos, las que tienen dos desean uno para cada adulto. Con el agua pasa algo similar, antes las casas no requerían tinaco, luego bastaba con uno, después con dos y ahora además todas requieren cisterna, y el crecimiento de nuestros "inventarios" de agua es en sí un gran consumo. Formarse en el carril de salida de las grandes avenidas no siempre es la mejor opción; generalmente es más rápido saltar en el último momento desde el carril de alta velocidad, pero a medida que más coches lo hacen el conflicto es mayor, y lo mismo sucede con las vueltas a la izquierda. La manera en que los transportistas compiten por el pasaje entre sí es otro ejemplo, en el que el bien común es el pasajero, la ganancia individual es lo que éste paga, y la pérdida está en los accidentes, en el mayor consumo de combustible y frenos, y el tiempo perdido. Casi cualquier problema urbano en la Ciudad de México tiene detrás una tragedia de comunes y una inadecuada asignación de los derechos de propiedad.

cualquier grupo grande están interesados en su propio beneficio, *no* harán ningún sacrificio voluntario para ayudar a su grupo a lograr sus objetivos políticos (públicos o colectivos)".<sup>15</sup>

Esto explicaría, por tanto, el por qué las dictaduras han podido sobrevivir aún saqueando a sus países; el pago que tienen que enfrentar los individuos es su propia integridad o la de sus familias, mientras que el beneficio, la libertad colectiva, se diluye y nadie está dispuesto a hacer ningún sacrificio voluntario para ayudar al grupo a lograr sus objetivos políticos; es una decisión racional el ser apático, frente a la ferocidad de una dictadura. Es cierto que en un régimen de libertades, en una democracia, la preocupación de los individuos, o sea, su beneficio, ya no es la preservación de su integridad física como sí lo sería en una dictadura, y esto cambia las decisiones que toman los individuos para actuar con la colectividad. Los beneficios sociales llegan a ser intangibles, y sólo quienes están persuadidos, y no siempre de manera correcta, de los beneficios que con su acción obtendrán, son los que promueven una acción colectiva: la democracia, frente a la dictadura, lo que hace es abatir los costos de la acción colectiva.

El único sesgo que suponemos existe en estas afirmaciones es, como se verá adelante, la identidad de la colectividad, el nacionalismo, o para ser precisos, las acciones que no son con arreglo a fines, sino a valores, tradiciones o afectos.

<sup>15</sup> Mancur Olson, *The logic of collective action*, pp. 126-127. Cabe aquí hacer una aclaración: si bien Olson habla de grupos económicos o con intereses económicos, la literatura política influenciada por las teorías económicas ha ampliado el término económico a todas las preferencias racionalizables. Es decir, lo económico se vuelve sinónimo de lo racional, y no implica necesariamente una cuestión monetaria o de bienes mercantiles. Es evidente, sin embargo, y retomando a Max Weber, que en el fondo la posición de Mancur Olson supone que los individuos actúan de acuerdo a sus fines.

## PROBLEMAS COLECTIVOS

### EN LA DEMOCRACIA

A fines de los años sesenta casi nadie hubiera protestado por la construcción de una estación del metro en la esquina de su casa, mientras que en los últimos años, en la Ciudad de México hemos presenciado protestas vecinales contra el tren subterráneo y un proyecto de tren elevado. Hace más de tres décadas, el costo individual de protestar era el tiempo dedicado a las manifestaciones y el riesgo de ser reprimido, mientras que el beneficio era desconocido porque no se sabía cuál era el impacto social de una estación del metro. Hoy, en cambio, se sabe que una estación suele venir acompañada de cambios en el uso de suelo, ambulante, modificación de las rutas del transporte de superficie, basura, inseguridad, y en algunos casos minusvalía, mientras que hay plena libertad para protestar, de tal suerte que resulta racional oponerse a una estación del tren urbano cuando ésta atraviesa colonias cuyos habitantes no son los principales beneficiarios de la obra, por ser de un nivel económico superior a la media y por tener a veces dos o más autos por vivienda. Y aquí la teoría de la acción colectiva cobra nueva vigencia; una línea del metro podría beneficiar a un millón de personas y perjudicar a 50 mil, y son los 50 mil perjudicados los que se movilizan porque el daño es tangible, mientras que el millón de personas considera su movilización como un costo excesivo pues su beneficio es intangible en tanto la obra no esté terminada. Pero además de todo hay un sesgo importante, que nos obligará a revisar nuestra definición de democracia; en nuestro ejemplo los perjudicados tienen más recursos para protestar, mientras que los beneficiados pueden sufrir un costo monetario significativo al movilizarse para defender la obra.

La democracia es el resultado de la libre acción de todos los actores de una sociedad, decíamos antes, sólo que al retomar la teoría de la acción colectiva y la tragedia de los comunes descubrimos que la democracia está entonces sujeta al libre mercado, y por ello quien reclama sus derechos lo hace porque así le conviene, y quien no los reclama hace una valoración individual y por ello se desiste de hacerlo, y si seguimos comentando esto parecería que llegamos a un punto muy perverso, porque la consecuencia última es que las desigualdades económicas siempre estén distorsionando el ejercicio político, y así como decíamos que no existe la democracia ideal estaríamos suponiendo que su existencia dependería de un Estado, como dijera Carlos Marx, que operara bajo el principio de que "De cada quien según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades".

Ahora bien ¿tendría algo de malo preguntar cuál es el inconveniente de que la democracia esté sujeta al libre mercado? Tal como expusimos la argumentación, resultaría que el sesgo que imponen las diferencias económicas nos lleva a que sólo los ricos se manifestaran, pero estaríamos olvidando que si bien existen más recursos de los ricos para ejercer sus derechos (hay posibilidades para contratar abogados, secretarías, pagar desplegados en el periódico, hacer carteles más vistosos, etcétera), el costo de oportunidad es más alto pues los ricos cobran más caro su tiempo que los pobres.<sup>16</sup> Esto, que sugiere estar manchado por el cinismo que suele caracterizar a los economistas, y bien vale la pena aclarar que quien escribe estas páginas no lo es, nos conduce irrevocablemente

<sup>16</sup> Vale la pena recordar lo que dice Albert Hirschman en *Interés privado y acción pública*, "Una subestimación del tiempo necesario para los asuntos públicos puede percibirse como algo muy costoso, y entonces puede esperarse que provoque una reacción aguda contra la 'práctica de la ciudadanía'", p. 108.

a la conclusión de que si bien la democracia es el resultado de la libre acción de todos los actores de una sociedad, los incentivos con los que cuentan los individuos y los grupos para el ejercicio democrático pueden llegar a hacer inoperante el gobierno de una sociedad, razón por la cual más que de democracia, debiéramos hablar de espíritu democrático, que es el ánimo de que una sociedad se rija por la democracia, hasta en tanto las distorsiones que impone el mercado no nos conduzcan a soluciones perversas. En otras palabras, el espíritu democrático se puede interpretar como "tanta democracia como sea posible", y no es más que la sociedad y su tradición democrática las que impensadamente juzgan qué tanta democracia es posible, y de alguna manera lo hacen a partir de su costumbre, o como una reacción a la "decepción" de los individuos cuando toman una decisión equivocada.<sup>17</sup> Lo que es cierto es que en la medida en que los individuos estén acostumbrados a determinados niveles de democracia, las posibilidades de decepción son mayores cuando alguien ofrece menos democracia. Esto se vuelve un elemento regulador, por lo cual cada vez será más frecuente ver a nuestros gobernantes ofreciendo disculpas por decisiones que tomaron sin considerar la opinión general, y serán pocos los que sepan librarse del escrutinio público, y acaso lo harán por sus cualidades histriónicas y no porque la sociedad se conforme con menos, y por lo tanto, la conclusión más relevante es que la evaluación de qué tanto o qué tan poco hay que escuchar a los actores de una sociedad, o incluso anticiparse a que expresen públicamente sus opiniones, es hasta cierto punto responsabilidad del gobernante.

<sup>17</sup> Albert Hirschman analiza en *op. cit.* el concepto de decepción en la esfera privada y lo lleva después a lo que él llama el "foro público", en donde el ciudadano, cuando toma una decisión, está esperando cierto resultado, pero a menudo enfrenta la decepción porque el resultado es menor a sus expectativas.

## ¿QUÉ ES EL TRIGESIMOSEGUNDO ESTADO?

Emmanuel Sieyès comienza *¿Qué es el Tercer Estado?* Respondiendo temporalmente a la pregunta: "Todo"; y luego hace otras dos preguntas, "¿Qué representa actualmente en el orden político? Nada" y "¿Qué pide? Llegar a ser algo", y aunque luego se da a la tarea de revisar si sus afirmaciones son "justas", concluye que sí lo son.<sup>18</sup> Bajo el concepto de Tercer Estado, hay un Primer Estado que es el clero, y un Segundo que es la nobleza, así que el tercero viene siendo el resto de la gente, pero en la práctica es la burguesía.

La marginación política que privó durante muchos años para los habitantes del Distrito Federal se asemeja a lo que Sieyès dice sobre el Tercer Estado, en donde identificaríamos a una clase política y quizá también a una económica influyendo en las decisiones clave del Estado para el Distrito Federal, y conformando esos primer y segundo estados; el resto de la población que durante siete décadas fue marginada de la toma de decisiones locales fue el Tercer Estado en la capital mexicana. Hoy, sin embargo, el cargo de Jefe de Gobierno se vuelve de tal importancia que nadie que ocupe la silla se salvará de que le llamen presidenciable. Lo que pedía ese Tercer Estado hasta hace apenas unos años era "ser alguien" y hoy ya lo logró, y la vida política local ha tenido un giro radical. ¿Pero qué sigue? O quizá la pregunta relevante sea ¿Qué es el Trigesimosegundo Estado?

La Constitución de Apatzingán, promulgada durante la guerra de independencia, llamaba a México la "América Mexicana", pero el congreso constituyente se refería inicialmente a la "América Septentrional".<sup>19</sup> Al momento de independizarse lo que hoy se

<sup>18</sup> Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?* Seguido del ensayo *Sobre los privilegios*, p. 55.

<sup>19</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, p. 31-32.

conoce como Estados Unidos Mexicanos, se firmó el "Acta de la Independencia Mexicana" de 28 de septiembre de 1821, que comenzaba diciendo: "La nación mexicana que, por trescientos años, ni ha tenido voluntad propia, ni libre el uso de la voz, sale hoy de la opresión en que ha vivido".<sup>20</sup> El 31 de enero de 1824, cuando México decide constituirse como federación, el Congreso suscribió un acta cuyo primer artículo decía "La nación mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decía capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente".<sup>21</sup> Luego, con la Constitución de 1824, en su artículo quinto, se define que las partes integrantes de la federación son los estados y territorios, pero ya como nombre oficial del país se adopta el de Estados Unidos Mexicanos.<sup>22</sup> A partir de entonces, y con la salvedad del tiempo en que estuvo vigente la constitución conocida como "de las siete leyes", el nombre oficial de México es el de Estados Unidos Mexicanos, y las constituciones de 1857 y de 1917 lo definen de manera similar, pero es en el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847 cuando se establece, por primera vez, que la federación se constituye a partir de la voluntad de los estados que la integran: "Artículo 6º. Son estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella (...)" y en ese mismo artículo se le concede a la Ciudad de México la denominación de Distrito Federal, "Mientras la Ciudad de México,

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 154.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 167.

sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores”.<sup>23</sup> El artículo 43 de la Constitución de 1857 dice que la Federación se compone por 24 estados y el territorio de la Baja California, y considera al Valle de México como uno de los 24; en tanto que el mismo artículo de 1917 presenta 28 estados, dos territorios y el Distrito Federal, que según el artículo 44 se convertiría en Estado del Valle de México si dejara de ser la sede de los poderes.<sup>24</sup>

México no es el único, ni el primer país, que se conforma por estados unidos, pues el nombre fue tomado de los Estados Unidos de América, y también Brasil adoptó el mismo esquema. Existen otros lugares del mundo que, si bien no han llegado a bautizarse como “Estados Unidos”, operan en la práctica como tales, porque sus provincias tienen una gran independencia. Uno de ellos es España, cuyo Estado nacional está conformado por 17 regiones autonómicas, que han llegado a tener más libertad que los estados mexicanos a pesar de la integración española a la Unión Europea. Sin embargo, el espíritu que conlleva el término de “Estados Unidos” es el de estados independientes que se unen para tener una representación única, pero que mantienen no sólo su autonomía sino también, y sobre todo, su propia identidad. Antes de citar el caso de la Unión Europea, bien vale recordar que en algunas cuestiones, en especial en cultura y deporte, Reino Unido participa en eventos internacionales con cuatro representaciones, las de los

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 472-473. Cabe aclarar que la referencia a los estados que fueron formados después de la Constitución se debe a que paulatinamente comenzaron a dividirse algunos de los estados que integraban el país en la Constitución de 1824, y uno de ellos es Guerrero, cuya composición se define en la parte que no citamos del artículo 6.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 613, 839, 892. El territorio de Baja California se dividió en dos hasta 1931, la parte norte se convirtió en Estado en 1952, y el sur en 1974, junto con Quintana Roo.

cuatro países que conforman el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Pero la Europa de los 15 es la unión de 15 Estados plenamente independientes, con representación en las Naciones Unidas y en otros organismos internacionales, pero que deciden renunciar a una parte de soberanía para integrar un gran Estado, y si bien no todos aceptaron operar con una moneda única, sí han adoptado políticas comunes para los 15 en rubros que van mucho más allá de lo económico. El origen de los Estados Unidos de América, si bien no es el mismo, sí tiene en común que las 13 colonias se veían a sí mismas como 13 Estados que podrían haber integrado 13 países distintos pero que prefirieron unirse en un país autodenominado América, mucho antes de que pudiera soñarse lo que hoy conocemos como "el sueño americano".

La manera en que se conformaron algunos de los estados en México fue un tanto arbitraria, unas veces más con el afán de homenajear a los héroes nacionales que de oír las identidades locales, y otras para resolver los conflictos existentes entre dos ciudades que reclamaban ser capitales. También hubo casos, como el de "Sonora y Sinaloa" y el de "Nuevo León y Coahuila", en los que la división era el camino natural por tratarse de dos entidades separadas hasta en el nombre. En algunas ocasiones se ha hablado de la conveniencia de constituir otros estados más, entre los que destacan "La Laguna" y la "Huasteca".

En los últimos años el estudio del nacionalismo se ha inclinado hacia nuevas vertientes, muy influido por el hecho de que durante los noventa hubo cambios de fronteras, la desaparición de la Unión Soviética y el desmoronamiento de Yugoslavia, la independencia de Eritrea y de algunas islas en el Pacífico Sur y la división en dos de Checoslovaquia. Aún dentro de la Europa de los 15 hay fuertes manifestaciones nacionalistas en Escocia, Irlanda del Norte, Cataluña

y el País Vasco; y en Canadá la tendencia es que tarde o temprano surja un país llamado Quebec. Pero en sentido opuesto, los países se unen para conformar regiones económicas, la Europa de los 15 fue saltando de un tratado para el Carbón y el Acero hasta el fin de las fronteras internas y la unificación de las monedas en la mayoría de sus países. Es decir, hay una marcada tendencia, y aparentemente contradictoria, a que las identidades locales se manifiesten con más fuerza y a que las diferencias internacionales se reduzcan en ciertas regiones, lo que desde cierto punto de vista representa el simbólico conflicto que dibuja el cambio del siglo XX hacia el XXI: globalifóbicos *versus* globalifílicos.<sup>25</sup>

Anthony Smith define al nacionalismo "como un movimiento ideológico para lograr y mantener autonomía, unidad e identidad en nombre de una población considerada por algunos de sus miembros como constituyente de una actual o potencial 'nación'".<sup>26</sup> Smith establece dos tipos de nacionalismo, el territorial y el étnico, donde el primero está circunscrito a un territorio y se manifiesta especialmente en los periodos de pre-independencia y de integración post-independencia; mientras que el segundo surge a partir de un Estado-nacional previamente constituido pero no como

<sup>25</sup> El concepto de etnonacionalismo, formulado poco antes de la disolución de la Unión Soviética, si bien no resuelve el conflicto entre globalifobia y globalifilia, si nos deja ver que tal vez las manifestaciones nacionalistas no están peleadas con los acuerdos multinacionales que firman los distintos países para conformar bloques supranacionales, puesto que sólo pone las cosas en su lugar.

En 1992 planteábamos ya la conveniencia de hablar de "niveles de nación", en la lógica de que las identidades son el motor de las nacionalidades, y que por tanto no sólo hay nacionalismo propiamente, sino supranacionalismo, etnonacionalismo y otros conceptos relacionados con la identidad de una población. Ver Roberto Remes, *El concepto de la nación*.

<sup>26</sup> *National identity*, p. 73.

un movimiento anticolonial, sino como una diáspora o una secesión dentro de una determinada nación.<sup>27</sup>

Una etnia no debe ser confundida con una raza, sino con una mayor variedad de elementos, como el idioma, la religión, las costumbres y la pigmentación.<sup>28</sup> Smith reconoce seis atributos a una comunidad étnica, que en todo caso sería la precursora de una nación, y es aquí donde queremos llegar para seguir hablando del Distrito Federal. Estos seis atributos son un nombre colectivo, un mito sobre los ancestros comunes, recuerdos históricos compartidos, uno o más elementos diferenciadores de la cultura, una asociación con una tierra patria, y un sentido de solidaridad entre los sectores significativos de la población.<sup>29</sup>

Sobre el Distrito Federal podemos decir, en primer lugar, que no se está pensando en constituir una "nación", pero que tampoco se satisfarían los seis atributos, pues los que se cumplen, lo hacen en un sentido mexicano y no chilango. Para muchos de los estados que conforman México sí concurren los seis atributos que señala Smith, y por eso hemos presentado estos planteamientos, pues consideramos que hoy día para la constitución de un nuevo Estado dentro de la Federación tendríamos que buscar algo más común que un territorio.

La tesis de Smith resultaría relevante para refutar la teoría de la acción colectiva puesto que si hay un sentido de solidaridad entre los sectores significativos de la población es evidente que el argumento de que los individuos no participan en la acción colectiva porque no les es rentable hacerlo, se cae cuando hay una acción

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 82-83.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 21.

con arreglo a valores, afectos o tradiciones, que se antepone a cualquier acción con arreglo a fines. Es decir, la única manera en que los individuos participen en un juego cooperativo cuando no obtienen un beneficio claro, es cuando hay un lazo de solidaridad, cuando actúan guiados por sus valores, afectos o tradiciones; y sin embargo, lo que ocurre en la capital del país, salvo casos extremos como los sismos de 1985, es que de manera cotidiana se mantiene el juego individual y en escasos momentos aflora una acción con arreglo a valores, mientras que la acción "tradicional" se conserva sólo en los pueblos que se comió la ciudad, con las fiestas locales y las "mayordomías".<sup>30</sup>

La definición simplista de que un Estado se compone de población, territorio y gobierno, sin incluir la identidad, explica tantos conflictos nacionalistas en el mundo, porque en la práctica la mayoría de los gobiernos ha definido tanto sus fronteras externas como las internas, en función de ese paupérrimo concepto de Estado, y entonces a pesar del terrorismo, el nacionalismo vasco sigue ganando elecciones, los catalanes se niegan a hablar español, y las luchas religiosas son noticia de toda la vida en Irlanda del Norte. El Distrito Federal no puede ser un estado que se una a los otros treinta y uno, pues antes que nada debería tener identidad, y si ésta ya existe sólo es a nivel de barrio, de colonia, de unidad habitacional, pero no una identidad de estado o de región, y tan es así que tener acento costeño no es un impedimento para gobernar la ciudad, y no se tome este comentario como una forma de discriminación o

<sup>30</sup> Y aun las mayordomías tienen algo de racional, pues siendo una costumbre tan arraigada en muchos barrios y colonias, resistirse a ser el patrocinador de la fiesta local supone algunos perjuicios, así que la tradición a veces sobrevive porque nadie se atreve a enfrentarla, pues el costo de ello se paga individualmente, y el beneficio, como es colectivo, se diluye.

de desprecio, sino como un símbolo de que, como ya lo han dicho algunos políticos en otro momento, "el Distrito Federal es la capital de todos los mexicanos".

Precisamente porque la Ciudad de México es la capital de todos los mexicanos es que simboliza a la nación mexicana, a una identidad mexicana y no a una identidad local; a pesar del tamaño de la ciudad, no existe un arraigo de generaciones, muchos somos hijos de padre y/o madre de otras partes del país, los que no, entonces son nietos pero no bisnietos; no hay un solo acento que represente el habla local, podemos irnos desde los jóvenes que hablan "con una papa en la boca" en las colonias más ricas, hasta un cantado muy peculiar en zonas populares, pasando por acentos representativos no sólo de los barrios, sino también de las escuelas, centros de trabajo, y las réplicas deformadas de las voces de los 31 estados; no hay un color de piel característico sino que vamos desde el moreno más oscuro hasta el blanco nórdico, además de una respetable cantidad de inmigrados de los cinco continentes; la cultura local es muy diversa, a veces improvisada, a veces elitista, y a veces eco de las del resto del país. Esta es la dialéctica del chilango, que simboliza el rechazo y la admiración de los provincianos, la burla y la envidia, la herencia provincial y la pedantería citadina, por eso es el único despectivo que también se usa en primera persona, es despectivo y a la vez gentilicio. Ni siquiera podemos saber dónde termina la Ciudad de México, aunque el artículo 44 de la Constitución diga que "La Ciudad de México es el Distrito Federal", pues para muchos Chalco, Neza, Ecatepec, Tlalnepantla, Huixquilucan, etcétera, son también Ciudad de México, aunque se les llame "municipios conurbados" o "Zona Metropolitana". La mancha urbana es tan grande que aun abarcando al Distrito Federal y al Estado de México, miles de

personas duermen en Hidalgo o en Morelos y laboran en el Distrito Federal, o viceversa.

La democracia en el Distrito Federal, por lo tanto, es un asunto de relevancia nacional, siempre será así, siempre incumbirá de alguna manera a la población del resto del país, ser la capital es mucho más que ser la sede de los Poderes Federales, y si hemos de defender, como haremos, planteamientos concretos sobre el ejercicio democrático, lo tenemos que hacer considerando que el Distrito Federal simboliza a su propia población, pero es también el espejo del resto del país; es una ciudad que ha cometido errores y aciertos en su desarrollo, y luego los ha exportado a las otras urbes nacionales; es una ciudad, pero es un conglomerado de municipios, delegaciones, pueblos y barrios; son dos estados pero es una metrópoli; y, tergiversando a Sieyès, es todo y a la vez nada.

## LA RUTA DE LA DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Quien esto escribe alguna vez fue electo jefe de manzana por la abrumadora unanimidad de seis vecinos, de unos cincuenta convocados, y luego de varios minutos de miradas silenciosas de los seis participantes en los que nadie se atrevía a decir "esta boca es mía" por el temor de que el ser electo resultara demasiada responsabilidad, o simplemente un compromiso que no fuera a cumplirse, y que como tal significara un manchón en la vida vecinal de quien resultara favorecido por el voto de la totalidad de los asistentes. Las elecciones en esa manzana no fueron muy distintas de las celebradas en otras, tanto ese año como en ocasiones anteriores. En algunos casos acudían proporcionalmente más personas, en otros menos, pero a fin de cuentas la apatía marcaba

las reuniones, aunque no era el caso de la junta de vecinos de la colonia, integrada por todos los jefes de manzana y donde ya estaba perfilado un grupo para conformar el comité directivo. Si bien la mayoría de los jefes de manzana llegaba individualmente, sin conocer a nadie o a casi nadie, la regla, dicen, era que algunos acudieran en grupo y hasta estuvieran vinculados a algún partido político, por lo general el gobernante, y así se hicieran del control de la junta de vecinos de la colonia, y luego participaran en la junta de vecinos de la delegación, trampolín para varios legisladores.

Más de alguna vez, y siempre en discusiones sobre el uso de suelo, las posiciones de vecinos afectados estaban encontradas con las de las juntas de vecinos de la colonia o la delegación, que se unían a la opinión de la autoridad. Cuando se crearon los consejos delegacionales, sucesores de las juntas de vecinos, la participación ciudadana no se incrementó, los comicios contaron con la magra asistencia de los electores, y a pesar de que se buscó evitar la presencia de los partidos políticos, ésta ya estaba configurada, aunque en el marco de una mayor actividad política los delegados no siempre tuvieron de su lado a los presidentes de los consejos. Estos órganos sólo funcionaron un periodo y dieron paso a los comités vecinales, mayor fracaso aún porque las reglas y la falta de atribuciones han hecho de ellos, diría Sadam Hussein, la madre de todas las divisiones vecinales, con un inoperante esquema de representación proporcional y elección por número de planilla, dando ventaja a la planilla uno, en unos comicios que tuvieron una mínima participación, empates e irregularidades, que condujeron a su anulación en varias unidades territoriales.

La verdadera participación vecinal se ha dado siempre, pero en particular desde que desaparecieron los jefes de manzana, al margen de los órganos de participación ciudadana, y en función de

necesidades concretas. La apatía nunca ha sido vista como parte de la democracia y por ello cada esfuerzo por incrementar la participación vecinal se traduce en un nuevo fracaso, y los políticos no se dan cuenta de que es aquí cuando la apatía se vuelve más participativa.

¿Qué hacer, pues, con la participación vecinal? A pesar de todo, de los tres esquemas el que mejor ha funcionado es el de los jefes de manzana, que a su vez elegían jefes de colonia, quienes también a su vez elegían jefes de la junta delegacional, sólo que sería necesario añadir reglas que por un lado permitan que las juntas de vecinos respalden de verdad a los vecinos y sean el vehículo para transparentar el ejercicio de la autoridad. Las nuevas juntas de vecinos deben ser el mecanismo mediante el cual la autoridad se sensibilice con respecto a los problemas de su demarcación, donde se vayan revisando los planos parciales de desarrollo, siempre en el marco de planos generales, y también el punto en donde la ciudadanía pueda auditar el desempeño legal de la autoridad, en un marco de transparencia informativa. Si las elecciones de jefes de manzana vuelven a ser testigos de la apatía vecinal, no importa, pues a fin de cuentas la acción colectiva así lo determina y la mayoría de los vecinos considera, en su inconsciente análisis costo-beneficio, que hay riesgo de que las miradas silenciosas se dirijan a él o a ella y resulte el designado, con las consecuentes supuestas responsabilidades que nadie quiere asumir, y que por lo tanto los beneficios sean nulos y los costos sean, simbólicamente, todos. Si las elecciones del comité directivo de la junta de vecinos de la colonia o de la delegación vuelven a ser cooptadas por grupos partidistas, afines o no a la autoridad, no importa, pues en un sistema de asambleas la posibilidad de revocación del mandato es permanente y en última instancia se

ha de regular que los comités directivos de colonia o delegación se elijan por año y no por trienio, y con respecto a la militancia partidista no podemos soslayar el hecho de que siempre habrá un desfase de uno o dos años entre las elecciones de jefes delegacionales y las de jefes de manzana, lo cual es una forma de que aun teniendo origen partidista, los líderes vecinales sean el retrato de un momento político en el tiempo, distinto del momento en que las autoridades sean electas, y si su partido está débil, difícilmente triunfarán, si está fuerte se posibilitará el que lo hagan, y en última instancia los mismos líderes vecinales podrán saltar a cargos de elección popular, lo que, se presume, los obligará a seguir un desempeño responsable. Si la democracia es el resultado de la libre acción de todos los actores, entonces dejar que la participación vecinal fluya a partir de los jefes de manzana es la mejor manera de facilitar el ejercicio democrático, o sea, la acción democrática.

En lo que respecta a las delegaciones, si bien no coincidimos con la tesis del Estado 32, sí creemos que pueden tener más atribuciones, pero no necesariamente las mismas que el artículo 115 fracción III confiere a los municipios, sino las que más convengan a las siguientes dos realidades; el hecho de que la ciudad se desborde más allá de los límites de cualquier delegación o municipio conurbado, y el hecho de que habiendo facultades reservadas a la Federación, la Jefatura de Gobierno cuando las ejerza lo hará de manera delegada, y difícilmente podrá delegarlas, a su vez, a las demarcaciones. Es decir, considerando que las delegaciones son parte de una metrópoli y parte de una capital, aunque tengan más responsabilidades no deberán operar como si fueran municipios porque en estricto sentido no lo son, pero tampoco pueden seguirse llamando "delegaciones", pues el término supone un poder delegado desde arriba y no desde abajo, aunque el nombre que se adopte,

municipalidad, ayuntamiento, villa, es lo de menos, pues lo fundamental será que sus funciones sean incrementadas en la lógica de la subsidiariedad, bajo la cual la intervención de entidades superiores a las demarcaciones (Jefe de Gobierno, Gobierno Federal, autoridades metropolitanas, etcétera) se restrinja sólo a lo necesario. Y bueno, antes de dejar el tema de las delegaciones es importante mencionar que así como los municipios cuentan con cabildos, con representación proporcional de los partidos, sería deseable que también en las subdivisiones que tiene el Distrito Federal haya algún consejo que acote, republicanamente, a las autoridades que las encabezan, sin que esto se oponga a la existencia de juntas de vecinos de las que recién hablábamos.

Algunos partidos defienden la idea de que el Distrito Federal cuente con una constitución local. La discusión quizá sea fundamentalmente jurídica, pero nuestra opinión, no siendo colegas de Hans Kelsen, es que la Constitución Mexicana debe seguir contando con un artículo especial que defina las relaciones entre el Distrito Federal y la Federación, mientras que la Asamblea Legislativa, y no el Congreso de la Unión, promulgue el mandato superior del Distrito Federal, llámese Estatuto de Gobierno o Constitución, en la lógica de que estará supeditado a los límites que defina la Constitución Federal. Un punto polémico de las facultades de la Unión sobre el Distrito Federal es la autorización para contratar deuda y a ese respecto vale la pena comentar que no sólo el Distrito Federal, sino también los 31 estados de la República deberían sujetarse a algún ordenamiento federal que les permita contratar deuda hasta cierto monto sin autorización del Congreso de la Unión, pero que por encima de esa cantidad, estimada siempre en relación con la deuda total del estado, la capacidad de pago y otros indicadores económicos, sea el Poder Legislativo Federal quien apruebe los techos de endeudamiento,

para evitar lo que ya ha ocurrido en otros países, en donde una excesiva deuda provincial termina por afectar a toda la nación, y sobre todo que ahora que México está viviendo un verdadero federalismo y un ejercicio democrático en todos o casi todos los estados, la dinámica política puede llevar a las autoridades locales a un ejercicio irresponsable de las finanzas públicas con costos que se desborden a todo el país.

De las facultades que tiene acotadas el Jefe de Gobierno del Distrito Federal destaca la necesidad de consultar con el Presidente los nombramientos del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador local, pero fuera de esto, en realidad cuenta con casi la misma autonomía relativa que los 31 gobernadores, y en algunos casos concentra funciones que en los estados están reservadas a los municipios, así que en todo caso la reforma al Poder Ejecutivo en el Distrito Federal debe centrarse en que más funciones del Jefe de Gobierno sean transferidas a las autoridades delegacionales, y que sólo reserve aquellas que requieran una planeación o control a nivel Distrito Federal.

Incluso, nosotros somos partidarios de comenzar a plantear que algunas de las funciones del Jefe de Gobierno con repercusiones metropolitanas sean compartidas con autoridades metropolitanas que, si bien hoy día no existen y no pueden existir mientras la Constitución Mexicana restrinja la presencia de niveles de gobierno distintos del federal, estatal o municipal, se han vuelto una necesidad en metrópolis como las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México, de Guadalajara, de Monterrey, de Puebla y de Torreón-Gómez Palacio, por mencionar sólo las cinco más pobladas. Si bien nuestra posición es que la ciudadanía en las Zonas Metropolitanas debiera elegir a los titulares de las "Gerencias Metropolitanas", o equivalentes, para que sean ellos los que tengan las labores de planeación en lo

- \* relativo al manejo de desechos sólidos, líquidos y gaseosos; planos metropolitanos de desarrollo y de transporte; así como las políticas generales para la dotación y el manejo del agua, y que se establezcan mecanismos, directos o indirectos, para que la población de estas metrópolis apruebe los planes elaborados por los gerentes metropolitanos; también reconocemos que la discusión sobre la democratización del Distrito Federal dominó el debate local de la última década y que por lo tanto este asunto de las autoridades metropolitanas no se ha discutido lo suficiente, lo cual nos dice que es el momento de que el punto entre en la agenda, no sólo local sino también nacional, para empezar a definir cómo la democracia puede ayudar a lograr la sustentabilidad de estos engendros del crecimiento y la migración poblacionales, mejor conocidos como zonas metropolitanas.]

Puede deducirse de nuestra afirmación de que el mandato superior del Distrito Federal debe ser competencia de la Asamblea Legislativa, que estamos a favor de que este órgano tenga mayores facultades y que incluso conforme un verdadero Poder Legislativo del Distrito Federal, sin importar si lo hace con el nombre actual o si adopta el de Cámara de Diputados.

Un último aspecto que debemos tocar en cuanto al ejercicio democrático capitalino, pero que bien incumbe a cualquier otra ciudad o estado del país, es el de las consultas, el referéndum y figuras similares y/o equivalentes. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal establece que es función de la Asamblea determinar si se somete a referéndum un proyecto de ley, sin embargo se ha utilizado ya la consulta ciudadana en algunas ocasiones, pero con un dejo de manipulación por parte de la autoridad, que bien nos permite afirmar que el abuso en las consultas puede llegar a convertirse en una figura más demagógica que democrática, puesto

que a fin de cuentas la autoridad somete a la opinión pública sólo aquellos asuntos de los cuales ya sabe cuál será el resultado, y generalmente son asuntos irrelevantes. Los gobiernos pueden valerse de encuestas para saber si sus decisiones tienen aceptación o rechazo popular, pero el uso de instrumentos como la consulta abierta a la población debe estar restringido a asuntos de relevancia o trascendencia, y en todo caso convendría que la convocaran partidarios de las distintas posiciones, porque cuando sólo convoca una de las partes, terminan votando quienes están con la parte convocante, sin que la sociedad se nutra de la información que ofrecen los diferentes actores. Además, realizar una consulta para saber si se presenta un proyecto de ley que la población no conoce, también es una forma de manipulación, pues es más relevante recurrir al referéndum ya con el proyecto de ley elaborado y no sólo a partir de las opiniones de los diputados, sino también del resto de la sociedad. Consultar todo no responde al espíritu democrático, pues lo que lo hace democrático es lograr que la población se involucre en la discusión, independientemente de si hay consultas o referendo.

#### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

La democratización de la ciudad ha tenido ya sus recompensas, independientemente de la manera en que ha sido gobernada desde 1997, pues en los años previos a la primera elección de Jefe de Gobierno, el ejercicio del poder se vio sometido a un desgaste inédito, fruto de la falta de legitimidad de las autoridades designadas; y su último regente pudo atestiguar que ya era imposible volver a gobernar verticalmente un Distrito Federal que reclamaba que su voz fuera parte de las políticas públicas.

La ciudad exige hoy una visión de largo plazo, exige tener un modelo a alcanzar que le dé la sustentabilidad que hoy no tiene, pues ser sustentable significa satisfacer las necesidades presentes sin comprometer a las generaciones futuras, y si algo hemos comprometido es el mañana. Nuestras calles están saturadas de vehículos y eso que la bonanza está por venir, el agua es insuficiente y no sólo no la reciclamos sino que se fuga antes de llegar a los hogares, el hundimiento de la ciudad está complicando las labores de drenaje, ya no hay dónde poner la basura cuando ni siquiera hemos aprendido a separarla o a hacerla composta, la red de trenes urbanos aún no llega a la mitad de la que se requiere para la demanda actual de viajes y las líneas más viejas pronto enfrentarán costos crecientes de mantenimiento, el aeropuerto está saturado y las únicas dos alternativas que hay para reubicarlo crearán una conurbación de más de 100 kilómetros lineales, o terminarán por hacer que mi ciudad sea aeropista en un lago escondido.

En esta urbe se ha perdido la confianza. Si alguien se nos acerca en la calle para preguntarnos por la hora o por alguna avenida, el gesto de todos es invariable, damos un salto para atrás, miramos hacia los lados, sudamos frío, nos sobamos las manos, respondemos apresuradamente y huimos tan pronto las circunstancias lo permiten. ¿Cuánto estamos dispuestos a pagar como impuesto por la desconfianza? En realidad esa desconfianza es el impuesto más alto que podremos enfrentar en los próximos años, porque no sólo es entre las personas, sino también entre las clases sociales, de las más pudientes hacia las menos pudientes y viceversa, y más aún porque sus diferencias son abrumadoras, desde casas del tamaño de una manzana en las zonas más exclusivas de Las Lomas hasta decenas de cuartos encimados unos con otros en los corazones de manzana, o peor aún, sobre las montañas de basura del Bordo de Xochiaca y

de los tiraderos de Santa Catarina; desde los lujosos corporativos de Santa Fe, hasta el changarro más modesto, que se conforma por un operario, un trapo, una botella de plástico con agua jabonosa, y un semáforo en rojo.

Es triste decirlo, pero si en este momento alguna compañía instalara computadoras públicas con acceso a internet en las calles, como ya las hay en países desarrollados, éstas serían destruidas la primera noche porque la marginación en la ciudad ha llegado a tal extremo que cualquier símbolo de la modernidad es en realidad el símbolo de la marginación, y acaso las figuras de *cholo*, *dark*, *punk*, son un rincón conservador en un mundo futurista en el que revelarse con violencia es la única actitud reaccionaria que los derrotados, es decir los marginados, pueden manifestar donde lo nuevo, o sea lo globalizante, no los incluye y pareciera que no los incluirá jamás. Si el capitalismo representó el triunfo de la burguesía frente al señorío feudal, y el socialismo científico habría de ser la victoria del proletariado sobre la burguesía, la globalización es una amalgama compleja y paradójica en el que los vencidos nunca vivieron un periodo de victoria, y los vencedores son la evolución informática de la burguesía, y por ello hoy los globalifílicos son los progresistas, y los globalifóbicos los conservadores, la reacción a vencer, los que piensan que el mundo estaba mejor antes, o menos peor, que es lo mismo, pues como en toda revolución, en la revolución de la era de la información los que están adentro se consideran símbolo del progreso, y los que están afuera creen que el camino correcto es el suyo, sin importar que el único camino es el que existe, pues en el mundo terrenal el pluscuamperfecto sólo es la promesa que se incumple intrínsecamente. No somos globalifílicos, pero estamos convencidos de que hoy la realidad sólo nos deja la alternativa de hacer que la globalización incluya, de verdad, a todos.

Y sin embargo, diremos algo osado. A pesar de la terrible marginación que priva en la Ciudad de México, no es partiendo de la premisa de que ésta es una ciudad de pobres como se combate la desigualdad o la pobreza, pues en todo caso es la mejor vía para cooptarla sin transformarla; es más bien la lucha contra la marginación absoluta, o sea, contra la *esferización* de los muchos pobres, como se eliminará la falta de equidad en esta ciudad; una ciudad que, nos parece, es de las clases medias, clases medias con miles de problemas, sin acceso al crédito, con un insuficiente transporte, con inseguridad, contaminación, etcétera, pero que al menos el presente lo tiene resuelto, aunque hay una crisis general en las expectativas de largo plazo; y la calidad de vida, siendo independiente del nivel socioeconómico, deja también mucho que desear.

Lo que hemos venido construyendo en las décadas posteriores a la revolución mexicana es una ciudad que atiende sus problemas conforme surgen, sin darse cuenta de las reacciones secundarias que han causado todas y cada una de las medicinas aplicadas, y de allí que hablemos de *esferización*, que no es otra cosa que una tendencia creciente a crear esferas sociales impenetrables, lo que los feudalistas llamarían estamentos. Los pobres no tienen manera de dejar de serlo y los ricos se separan cada vez más del resto de la sociedad, de tal suerte que son muy pocos los que pueden saltar de una esfera a otra, y los que más lo hacen, sobre todo gracias a las crisis recurrentes de las pasadas tres décadas, son de la clase media hacia la baja.<sup>31</sup> En realidad algunos datos sobre el Distrito Federal nos dan la razón: el número de ocupantes por vivienda en promedio es 4.0 y no 4.5 como en el resto del país, y hay 1.7 traba-

<sup>31</sup> Aunque habría que reconocer que por razones culturales tienden a regresar cuando la situación mejora.

jadores por vivienda, amén de que la mayoría de los trabajadores gana dos o más salarios mínimos, y el Producto Interno Bruto per cápita es superior a los 10 mil dólares por habitante al año, sin dejar de considerar que los indicadores sobre dotación de servicios nos hablan de niveles muy altos de cobertura, los de educación plantean no sólo el mayor grado de alfabetización a nivel nacional, sino también un promedio de escolaridad más elevado; la parte más ancha de la pirámide poblacional, que hoy se comporta más bien como un rombo, ya pertenece a la Población Económicamente Activa, y las cinco primeras causas de defunción no son tratables en el primer nivel de atención hospitalaria, mientras que a nivel nacional las muertes por enfermedades infecciosas y parasitarias todavía ocupan un lugar relevante.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Los siguientes datos fueron tomados del *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2000*, *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2000* y *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Estado 1993-1998*, así como índices tabulares del Censo de Población 2000 para el Distrito Federal. En todos los casos la autoría corresponde al INEGI.

A nivel nacional, el grupo de población quinquenal más amplio es de 5 a 9 años de edad, con 11 375 464 habitantes, lo que indica que la pirámide apenas comienza a invertirse, mientras que en el Distrito Federal esto ocurrió hace dos décadas, pues el grupo poblacional más amplio es de 20 a 24 años con 964 075 habitantes. El nivel de alfabetización en la población de 15 años o más es de 90.3% a nivel nacional, y de 97.0% a nivel Distrito Federal. La escolaridad promedio era de 7.4 años a nivel nacional en 1997 y de 9.8 años en el Distrito Federal (a nivel nacional subió a 7.7 en 1999 pero no tenemos el dato actualizado para el Distrito Federal).

Es un tanto difícil distinguir qué lugar ocupan las causas de muerte en el Distrito Federal y a nivel nacional, porque los respectivos anuarios utilizan clasificaciones distintas. El rubro "Ciertas enfermedades infecciosas y parasitarias" ocupa el séptimo lugar a nivel nacional, y en el Distrito Federal no figura entre las diez primeras causas de muerte. Las primeras cinco causas a nivel nacional son, respectivamente, enfermedades del sistema circulatorio; enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas; tumores (neoplasias); causas externas de morbilidad y mortalidad (entre ellas traumatismo y envenenamiento), y enfermedades del sistema respiratorio. En el Distrito Federal son enfermedades del corazón; tumores malignos; diabetes mellitus; alcoholismo y otras enfermedades crónicas del hígado; y enfermedades cerebrovasculares.

Entonces, siendo una ciudad de clases medias, pero con dos esferas muy separadas e inalcanzables, una de ellas la de los marginados, compuesta por decenas de miles de personas, la única pregunta que queda en el aire después de la democratización es la que se hace Julieta Campos, *¿Qué hacemos con los pobres?*, "Los dos países que ha sido México tienen que reencontrarse y reconciliarse en uno solo. La única opción es la democracia."<sup>44</sup> Y en efecto, la democracia nos ha de llevar a esa reconciliación entre las esferas irreconciliables, la pregunta es cómo, y si bien la respuesta

El censo de 2000 reportó un salario mediano (no reporta el salario promedio, pero de los indicadores tabulares estimamos la mediana) de entre 2 y 3 salarios mínimos en el Distrito Federal, con un total de población ocupada de 5 582 781 personas, lo que significa 1.7 trabajadores por vivienda.

Respecto al PIB sólo obtuvimos el desglose por estados hasta 1998, con un PIB de 800 357 736 000 pesos a precios corrientes para el Distrito Federal y a nivel nacional de 3 516 344 273 000 (el Distrito Federal representó el 22.6%, lo cual podemos utilizar como referencia para una estimación del PIB del Distrito Federal en 2000, dado que a nivel nacional fue de 5 432 354 825 000, según [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx)). Considerando las inflaciones de 1999 y 2000, ese PIB equivaldría hoy a 1 billón de pesos, o a unos 117 000 pesos por habitante, y al precio actual del dólar (9.30), a aproximadamente 12 500 dólares per cápita, cifra superior a los 10 660 que reportaba Corea del Sur en 1996, dos años antes de la crisis asiática (este dato lo obtuvimos de [www.economist.com](http://www.economist.com)). La razón por la que aplicamos la inflación al PIB de 1998 es para estimar el PIB actual bajo la hipótesis pesimista de que éste no creció desde entonces sino que se mantuvo en términos reales, pero es de suponerse que haya crecido en virtud de que a nivel nacional lo hizo, por lo cual la cifra estimada de 12 500 dólares es inferior a la real. Tomando como referencia el 22.6% del PIB de 2000, suponiendo que se mantuvo esta razón entre el PIB del Distrito Federal y el nacional, el Distrito Federal habría tenido un PIB de 1 227 712 190 000 pesos, o sea, 143 500 pesos aproximadamente per cápita, que a un dólar de 9.30 significan 15 430 dólares por habitante. O sea, bajo cualquier cálculo, el PIB per cápita en el Distrito Federal es muy superior al que existe a nivel nacional (6 020 dólares considerando un dólar a 9.30 pesos) y es similar al que presentan varios países miembros de la Unión Europea, como España, Portugal y Grecia, aunque sin duda valiéndose de la apreciación del peso frente al dólar.

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 20.

no está definida al detalle, el primer paso que debemos dar, en la capital de todos los mexicanos, es visualizarnos como una ciudad equitativa, como una ciudad sustentable, segura, enorme pero habitable, compleja pero con reglas claras, sobrepoblada pero armónica, llena de historia, llena de vida, moderna pero representante de las viejas tradiciones y culturas, y siempre sede del mito que le dio vida a un país llamado México, el ombligo de la luna.

No podemos partir al revés, no podemos vernos como basura para llegar a ser oro, no podemos repetirnos diario que somos pobres para llegar a ser ricos, no podemos pensar que somos tragedia ecológica para llegar a ser sustentables; la capital mexicana tiene que plantearse lo que quiere y luego escoger el camino para llegar.

La democracia es el resultado de la libre acción de todos los actores, así lo hemos sostenido a lo largo de estas páginas. Son los actores los que deciden y por tanto puede haber democracia constructiva que haga de la nuestra una sociedad que camine hacia el progreso, o una democracia paralizada, que ande sobre la ruta del estancamiento, del lo voy a pensar dos veces, del no hasta que nos pongamos de acuerdo. Puede haber democracia sin metas o con metas, soñadora o reivindicadora, esperanzadora o desesperanzadora, y por ello insistimos en la pregunta ¿Qué hacemos con los pobres? Darles esperanza; que es lo mismo que podemos hacer con los ricos y con la clase media; a cada quien una esperanza acorde a su realidad, para que la acción individual sea siempre la consecución de un proyecto colectivo.

Más allá de una reforma política, la democracia comprende todo lo que afecte a la ciudad. Hoy no hay un proyecto de ciudad, hoy no hay un modo de vida sustentable, hoy no queda claro cómo vamos a sacar de la pobreza a tantos que esperan algo más que subsidios, cómo llevamos ese saborcito a primer mundo que

nos deja Santa Fe hasta el otro extremo de la megalópolis, y cómo mejoramos también las condiciones de vida de los que no nos levantamos con la preocupación de si vamos a comer o no, pero sí dudando si nos van a asaltar, si habrá agua, si pasará muy lleno el microbús o habrá mucho tráfico, si nos alcanzará el dinero para ir a la playa las próximas vacaciones o si pasará el camión de la basura. Terminemos de fijar las reglas políticas y pasemos a la parte más importante de nuestra libre acción ¿Qué ciudad queremos y para cuándo la queremos? Ese es, en realidad, el reto de la democracia en el ombligo de la luna.

## BIBLIOGRAFÍA

- Campos, Julieta, *¿Qué hacemos con los pobres? La reterrada querrela por la nación*, México, Aguilar, Nuevo Siglo, 1995, 688 pp.
- Castellot Rafful, Rafael Alberto, *La unión europea: una experiencia de integración regional*, México, Plaza y Valdés-Universidad Iberoamericana, 1996, 101 pp.
- Código Electoral del Distrito Federal*, vigente a 2001.
- Código Federal Electoral*, vigente en 1988.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, vigente a 2001.
- Connor, Walker, *Ethnonationalism, the quest for understanding*. Princeton, Princeton Paperbacks, 1994, 234 pp.
- Cooter, Robert y Thomas Ulen, *Derecho y economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 686 pp.
- Daly, Herman (compilador), *Economía, ecología, ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario*, México, Fondo de Cultura Económica, Economía contemporánea, 1989, 367 pp.
- Fukuyama, Francis, *El fin de la historia y el último hombre*. México, Planeta, 1992, 474 pp.
- Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa, treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997, 167 pp. y un disquete.
- Hirschman, Albert, *Interés privado y acción pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, 149 pp.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997*, México, INEGI, 1998, 655 pp.
- , *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 2000*, México, INEGI, 2001, 680 pp.
- , *Anuario estadístico del Distrito Federal edición 1995*, Aguascalientes, INEGI, 1995, 285 pp.
- , *Anuario estadístico del Distrito Federal edición 2000*, Aguascalientes, INEGI, 2000, 370 pp.

- , *Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1993-1998*, Aguascalientes, INEGI, 2000.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, vigente a 2001.
- Luhmann, Niklas, *Teoría política en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, AU 750, 1997, 170 pp.
- Luhmann, Niklas y Rafaele De Georgi, *Teoría de la sociedad*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1993, 444 pp.
- Olson, Mancur, *The logic of collective action, public goods and the theory of groups*, Cambridge MA, Harvard University Press, 2000, 186 pp.
- Ostrom, Elinor, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 280 pp.
- Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad. Postdata. Vuelta a el laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 351 pp.
- Reyes, Alfonso, *Mitología del año que acaba, Memoria, fábula, ficción*, México, Colección Popular Ciudad de México Serie narrativa, 1990, p. 48.
- Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1994, 114 pp.
- Ruiz, Ramón Eduardo y Teresa Ruiz Olivia (comp.), *Reflexiones sobre la identidad de los pueblos*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1996, 109 pp.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Elecciones a debate, 1988, las actas electorales perdidas*, México, Diana, 1994, 230 pp.
- Sartori, Giovanni, *Homo videns, la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1997, 159 pp.
- , *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen-Tribunal Federal Electoral, 1996, 342pp.
- Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Seguido del Ensayo sobre los privilegios*, México, UNAM, Nuestros Clásicos, 1989, 167 pp.
- Smith, Anthony, *National identity*, Reno, University of Nevada Press, 1991, 227 pp.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 1078 pp.

- Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1995, 309 pp.
- Villarreal, Hipólito, *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994, 363 pp.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, 1237 pp.



# Cultura y participación ciudadana

---

*Héctor Tejera Gaona*



Las posibilidades para el desarrollo de la vida democrática en la Ciudad de México no pueden establecerse sin profundizar en los contenidos culturales del comportamiento político de sus habitantes, los cuales matizan las relaciones interciudadanas con las diversas instancias de gobierno y con los partidos políticos. La cuestión sería dilucidar sus peculiaridades para determinar, en su caso, cómo podrían sustentar relaciones democráticas más allá del sistema político-electoral, propiciando nuevas y mejores *formas de interrelación y convivencia ciudadana*.

En este ensayo se presentan algunos problemas para determinar dichos contenidos culturales; una propuesta de cómo abordar y ahondar en su estudio; el contexto sociopolítico en el cual se manifiestan algunas de sus particularidades y, finalmente; una reflexión sobre los obstáculos y posibilidades que implican para la ampliación de la democracia en la capital del país.<sup>1</sup>

Con el propósito de evitar alguna confusión al respecto, iniciaremos precisando el enfoque con el cual abordamos el debate sobre la relación entre cultura y democracia, enfoque que nos será útil para determinar posteriormente los alcances y límites del desarrollo de las relaciones democráticas en el Distrito Federal. En

<sup>1</sup> Las reflexiones presentadas en este ensayo se sustentan teórica y empíricamente en los resultados del proyecto *Cultura y Política en el Distrito Federal*, coordinado por el autor.

esta discusión encontramos quienes, por un lado, sostienen que la cultura de los mexicanos (comúnmente se habla de cultura política) es un obstáculo para el proceso democratizador, ya que presenta fuertes tintes autoritarios o características que propician el autoritarismo;<sup>2</sup> por el otro, los que afirman que dicha cultura favorece este proceso, ya que muestra una valiosa raigambre democrática.<sup>3</sup> Nos distanciamos de esta discusión sosteniendo que, en el ámbito de la política,<sup>4</sup> la cultura es un conjunto de valores, prácticas y significados que son retomados por los actores sociales con el propósito de conseguir beneficios en sus negociaciones políticas. Dependiendo de las circunstancias y de las ventajas particulares que obtengan, el comportamiento político de los ciudadanos se inclina hacia actitudes autoritarias,<sup>5</sup> o hacia aquellas que podrían catalogarse como democráticas. En este sentido, en el entorno político la cultura puede

<sup>2</sup> Recuérdese la asociación realizada por Almond y Verba (1963) entre cultura súbdito/autoritarismo y cultura participativa o cívica/democracia, aunque estudios posteriores muestran que la relación entre cultura y autoritarismo en México es más compleja (Booth y Seligson, 1984; Cornelius, 1984; Banton, 1972).

<sup>3</sup> Entre estas dos posiciones encontramos a quienes hemos denominado como *gradualistas*, que se caracterizan por declarar que encuentran avances de posiciones autoritarias a posiciones democráticas en lo que definen como cultura política, llegando incluso a sostener que las elecciones de 1997 en el Distrito Federal, indicaron cambios sustanciales en los contenidos de la cultura ciudadana o, más específicamente, la presencia de una *nueva cultura política*.

<sup>4</sup> Entendemos como política la acción o conjunto de acciones sociales mediante las cuales se pretende modificar o, en su caso, se modifican, las relaciones y estructuras de poder que definen el carácter de los procesos organizativos de las relaciones de producción, reproducción y consumo de los bienes (materiales o simbólicos) de una sociedad determinada, donde el poder delimita cuándo, cómo y por qué se accede a cada una de dichas relaciones.

<sup>5</sup> Algunos tópicos (por ejemplo, la inseguridad pública o las manifestaciones) pueden despertar posturas autoritarias en la ciudadanía, los que se expresan en posiciones como que no deben respetarse los derechos humanos de los delincuentes, o prohibirse las manifestaciones callejeras, pero que pueden llevar también a la añoranza de un gobierno fuerte o autoritario.

considerarse como una moneda cuyas dos caras se muestran más como resultado de situaciones coyunturales, que a contenidos arraigados en ella. Lo anterior parece contraponerse con la presencia de *clivajes culturales* en la sociedad; es decir, normas valores y percepciones sociales de carácter más o menos "duro" (Almond, 1983: 127). Si bien la cultura se concibe habitualmente como "aquello que permanece", en el ámbito de las relaciones entre cultura y política, la primera está sujeta a un constante proceso de transformación.<sup>4</sup> Una demostración de lo anterior es el nacionalismo ciudadano<sup>5</sup> (Reyes Heróles, 1991: 33). Aun cuando se afirma que el nacionalismo<sup>6</sup> se fundamenta en mitos y "presupuestos absolutos",<sup>7</sup> lo cierto es que el nacionalismo ciudadano no es un conjunto preciso de valores, tradiciones, expectativas y utopías. La constante definición y redefinición de los deberes y derechos ciudadanos y del Estado, como resultado de la negociación y renegociación social y política le imprimen un *carácter multisémiótico*, el cual se muestra, por ejemplo, en el debate social por delimitar las fronteras entre lo público y lo privado.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Esta propuesta se inclina por una *perspectiva comunicacional de la cultura*, la que se contrapone a las visiones organicistas, integrativas y normativas de la cultura de corte durkheimiano.

<sup>5</sup> Cuyas raíces algunos marcan en 1985 (los sismos en la Ciudad de México), o en 1988 (con el surgimiento del Frente Democrático Nacional) y que, sostiene, ha impreso un sentido nuevo y diverso a las aspiraciones ciudadanas con base en una nueva cultura política.

<sup>6</sup> Gellner (1991) considera al nacionalismo como: "un principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política" (13). Los elementos de dicha congruencia son, como plantea Anderson (1983: 15-16), imaginados a tres niveles: como límite, como soberanía y como comunidad.

<sup>7</sup> Los presupuestos absolutos son definidos por Collinwood (1940: 40-48) como aquellos valores o significados que no son cuestionados por ninguno de los grupos que integran una sociedad.

<sup>8</sup> Debate que se expresa, por ejemplo, en la pugna por los alcances de la seguridad social, los sistemas de pensiones, la educación y la vivienda, entre otros.

## CIUDADANOS, CIUDAD Y CULTURA

El Distrito Federal ha mostrado características particulares en su desarrollo político y democrático en comparación con otras entidades de la República. Como ha planteado Gómez Tagle (2001: 51-52) ha sido lugar de gestación temprana de actores políticos de carácter autónomo dado su precoz proceso de urbanización en comparación al conjunto del país, y residencia de las élites políticas. En contraste, de 1928 hasta 1988 no hubo elecciones locales de algún tipo, aunque la participación electoral de los defensores haya sido relativamente alta, considerando su desenvolvimiento histórico.<sup>11</sup> Por lo demás, la posibilidad de elección de su gobernante (Jefe de Gobierno), legisladores locales y jefes delegacionales ha significado un avance democrático muy importante en los últimos años.<sup>12</sup> Sin embargo, la presencia de una conciencia ciudadana que valore la relevancia de la participación ciudadana, *como sustento para la construcción de una convivencia democrática* más allá de los comicios electorales, no se ha prefigurado claramente hasta el momento. En efecto, uno de los mayores problemas para el análisis de las posibilidades de ampliar la vida democrática en la Ciudad de México, es que muchos de sus habitantes no participan cívica o políticamente de una forma constante o, de plano, su implicación es inexistente. En todo caso, no se involucran en la esfera política más que cuando ejercen su voto: ¡un día cada tres años!

<sup>11</sup> En términos de la participación electoral en elecciones presidenciales y de Jefe de Gobierno (1997), encontramos que en 1982 votó el 72% del padrón electoral, en 1988 el 56%, en 1994 el 80.14% y en 1997 el 65% (Gómez-Tagle, 2001: 52).

<sup>12</sup> Significativos, más no suficientes. Simplemente recuérdese que el Jefe de Gobierno no tiene las atribuciones que corresponden a un gobernador. Sobre esta cuestión véase: Valdés, 1998.

Es el ciudadano disperso y aislado el que actualmente define tanto el derrotero político del Distrito Federal, como sus peculiaridades de convivencia social cotidiana. La importancia de este ciudadano es innegable, no obstante que se encuentre camuflado por el anonimato de lo multitudinario –disimulado por lo que Baudrillard ha denominado la *mayoría silenciosa*.<sup>13</sup> Esta mayoría, en la medida en que exista una participación electoral más amplia, tendrá predominio en el futuro político de la capital del país. Es cierto que las *minorías intensas* son decisivas para entender la dinámica política del Distrito Federal, pero hacer hincapié en su presencia puede generar una visión incompleta de sus procesos políticos. Es, por tanto, deseable evitar los *ejemplos pertinentes* de la movilidad ciudadana aludiendo a estas minorías intensas, y dirigir los esfuerzos de análisis hacia ese ciudadano frecuentemente inaprensible. Es cierto que existe un flujo y reflujo de la organización ciudadana en busca de respuestas gubernamentales a demandas de índole muy diversa. Pero también lo es que la *movilización no debe confundirse con democracia o participación*.<sup>14</sup> Puede ser un elemento de ellas, pero no es suficiente.

<sup>13</sup> "El único referente que funciona todavía, es el de la mayoría silenciosa. Todos los sistemas actuales funcionan sobre esa entidad nebulosa, sobre esa sustancia flotante cuya existencia ya no es social, sino estadística, y cuyo único modo de aparición es el sondeo" (Baudrillard, 1978:23. Cursivas en el original).

<sup>14</sup> Al respecto es sugerente la precisión de Lipset (1993) sobre la participación cuando afirma: "Por una parte, los miembros pueden presentar un bajo nivel de participación política en una organización o sociedad, pero sin embargo influir en la política por su capacidad de retirar o brindar el apoyo electoral a una u otra de las diferentes burocracias que rivalizan por el poder. Por otro lado, una sociedad o ciudadanía puede asistir regularmente a reuniones, pertenecer a un gran número de organizaciones políticas y hasta poseer una elevada proporción de votantes que concurran a las urnas y sin embargo tener poca o ninguna influencia en la política" (155).

## ELECCIONES Y CULTURA CIUDADANA

Las peculiaridades culturales de la participación ciudadana que, a su vez, sustentan una mejor coexistencia democrática, no pueden extraerse de indicadores tales como la mayor o menor afluencia ciudadana a las urnas, ni de la preferencia electoral expresada a través de los votos. En todo caso, los resultados electorales pueden emplearse como una orientación muy general de los deseos ciudadanos. Pero habría que destacar que las dificultades para caracterizar la dinámica política de la ciudadanía por medio de los procesos electorales son habitualmente eludidas y se tiende a atribuir *motivaciones o aspiraciones* a los votantes, las que exigüamente pueden extraerse de los resultados electorales. Al respecto, la explicación de las motivaciones ciudadanas desde una perspectiva racionalista ha presentado más problemas que los que ha pretendido resolver.<sup>15</sup> En la mayoría de los estudios realizados, la racionalidad electoral es *imputada*, al inferirse de los resultados electorales finalidades ciudadanas que son, en realidad, producto de una *reflexión proyectiva (empática) del analista*.<sup>16</sup> Aun cuando se aceptase sin conceder que la relación entre beneficios, probabilidades y costos<sup>17</sup> está presente en las evaluaciones ciudadanas al momento de sufragar, queda abierta la pregunta de si el análisis de la dinámica ciudadana, no solamente

<sup>15</sup> Recuérdense las diversas precisiones que se han tenido que realizar a la teoría racionalista del por qué votan los ciudadanos, las cuales van desde sostener que los ciudadanos lo hacen para mantener la democracia (Downs, 1957), hasta las que sostienen que los votantes encuentran racional no calcular los beneficios y costos al ser éstos muy pequeños o insignificantes (Barry, 1978).

<sup>16</sup> Un ejemplo de esa estrategia lo encontramos en: Crespo, 1996.

<sup>17</sup> Un excelente recuento de la teoría de la racionalidad electoral se encuentra en: Blais, 2000.

en el campo electoral, sino en otros ámbitos de la vida social, puede amoldarse al reduccionismo del *homo economicus*.<sup>18</sup> Además si, como veremos, la cultura con sus expresiones sociales y manifestaciones políticas predomina sobre los proyectos políticos, ello provoca que las explicaciones racionalistas sean aún más insuficientes.

Los avances democráticos en el Distrito Federal e, incluso, el interés mostrado por la ciudadanía en vigilar los comicios electorales, se ubican en un espacio sociocultural urbano que presenta diversos problemas para ampliar la convivencia democrática a otros ámbitos de la vida social.

En la Ciudad de México los propósitos y obligaciones colectivas, así como las normas y reglas de convivencia solidaria y democrática, se difuminan como resultado del creciente individualismo, la segmentación y desestructuración de las redes sociales, el anonimato, y la fragmentación y diversidad culturales. En las clases medias y los sectores privilegiados, dichos propósitos y obligaciones han sido reemplazados paulatinamente por nuevas actitudes moldeadas en lo sustancial por el consumo; actitudes que se manifiestan en el ámbito político a través de las demandas de adquirir más bienes y en el mejoramiento del entorno inmediato; el "habitus" se circunscribe al cuerpo y al hogar. La búsqueda de lo nuevo y novedoso, la experiencia y las distinciones resultantes de modas y estilos de

<sup>18</sup> Cabe precisar que la relación costo-beneficio está íntimamente relacionada a valores culturales los cuales establecen qué se considera necesario, conveniente o deseable así como los medios para obtenerlo. Por ello coincidimos con Habermas (1989) cuando plantea que una persona racional: "interpreta sus necesidades a la luz de los estándares de valor aprendidos en su cultura; pero sobre todo ... es capaz de adoptar una actitud reflexiva frente a los estándares de valor con que interpreta sus necesidades" (39).

vida parecen haberse convertido en el propósito fundamental de la vivencia cotidiana. Por su parte, los sectores más pobres, que padecen la carencia o insuficiencia de servicios elementales, los demandan organizándose y/o estableciendo relaciones clientelares con líderes, partidos políticos y funcionarios de la administración pública. Su esperanza es que la intermediación abra las puertas de la atención gubernamental.

En ambos casos, los conflictos entre ciudadanos y el gobierno del Distrito Federal se ubican sustancialmente en el ámbito de la administración del espacio urbano, la calidad o carencia de servicios y, en términos más generales, en la política de la distribución del ingreso.

Pero además, la desarticulación de las redes sociales como resultado de la modernidad (así sea una modernidad de tercer mundo), y la presencia de los medios de comunicación masivos, han desgastado los vínculos entre democracia como sistema político, y democracia como forma de garantizar la satisfacción de las expectativas ciudadanas. Las campañas electorales (sobre todo –pero no únicamente– las más importantes: las de presidente y gobernadores), se han transformado paulatinamente en espectáculos y festivales de máscaras mediáticas, en las cuales los candidatos se colocan unas u otras de acuerdo a los deseos y aspiraciones de sus “públicos”.<sup>19</sup> Si el juego de máscaras es efectivo, como cada vez más parece serlo: “Éste se convierte en parte del bagaje común de información de los procedimientos políticos (...) En otras palabras, una regla pragmática que es probada y resulta efectiva es trasladada

<sup>19</sup> En la actualidad, es ya una norma construir la imagen del candidato con base en encuestas que establezcan las expectativas ciudadanas (Newman, 1994; Friedenber, 1997: 31-35).

a un principio oral o a una regla jural, y comienza a reorganizar y sostener las nuevas formas de relación social con las cuales está vinculada" (Nicholas, 1968:305).

La lucha por el poder como fin último y el pragmatismo que le es inherente, ubica a los candidatos en el ámbito de la *personalización de la política*, que forma parte de la estrategia del *marketing* en la búsqueda del poder. Por tanto, de la preeminencia del carisma (aunque éste sea producto de un juego de espejos entre los deseos del electorado y la personalidad y ofertas de los candidatos), en detrimento de los proyectos y propuestas de los partidos políticos.<sup>20</sup> Este fenómeno no fue evidente en el Distrito Federal (y tampoco en el país), hasta que la reforma electoral –aun con avances y retrocesos–, abrió las puertas a una mayor competencia electoral, la cual despojó a las elecciones de su carácter de "rituales de confirmación", develando la importancia tanto de la personalización política, como de la incidencia de los medios de comunicación en la dinámica de la democracia como sistema político.

En consecuencia, parece razonable distinguir la institucionalización de la democracia, de los contenidos culturales que le acompañan como fenómeno cultural. En efecto, detrás de la video-

<sup>20</sup> Al respecto Sartori (1998) sostiene: "Los efectos de la video-política tienen un amplio alcance. Uno de esos efectos es, seguramente, que la televisión *personaliza* a las elecciones. En las pantallas vemos personas y no programas de partido; y personas constreñidas a hablar a cuentagotas. En definitiva, la televisión nos propone personas (que algunas veces hablan) en lugar de discursos (sin personas)... Sea como fuere, cuando hablamos de personalización de las elecciones queremos decir que lo más importante son los "rostros" (si son telegénicos, si llenan la pantalla o no) y que la personalización llega a generalizarse, desde el momento en que la política "en imágenes" se fundamenta en la exhibición de personas. Lo que también quiere decir que la personalización de la política se despliega a todos los niveles, incluyendo a los líderes locales" (107-108).

política (Sartori, 1998: 63 y ss) encontramos procesos culturales que, en parte, pueden explicarse por la influencia de los medios de comunicación masivos pero que, a la vez, entran en resonancia con expresiones culturales resultantes de la modernización urbana. Como plantea Lipovetsky (1986):

El florecimiento de los nuevos *mass media*, la tele en particular, por importante que sea, no puede explicar fundamentalmente esa promoción de la personalidad, esa necesidad de confeccionarse semejante imagen de marca. La política personalizada corresponde a la emergencia de esos nuevos *valores* que son la cordialidad, las confidencias íntimas, la proximidad, la autenticidad, la personalidad, valores individualistas-democráticos por excelencia desplegados a gran escala para el consumo de las masas... si bien es cierto que existe un marketing político programado y cínico, también lo es decir que las estrellas políticas no hacen más que conectar con el hábitat posmoderno del *homo democraticus*, con una sociedad ya personalizada deseosa de contacto humano, refractaria al anonimato, a las lecciones pedagógicas abstractas, al lenguaje tópico de la política, a los roles distantes y convencionales (25-26).

Por lo anterior es que la estrategia para abordar las posibilidades de profundizar y ampliar la vida democrática en el Distrito Federal debe sustentarse en el análisis cultural.

## CULTURA Y DEMOCRACIA

El estudio de la configuración de la hegemonía<sup>21</sup> y el consenso a partir de la década de los sesenta ha mostrado que la política es un proceso cultural. A la vez, la Cultura (así, con mayúsculas) debe considerarse resultado de la particular configuración histórica y coyuntural de las relaciones de poder. En la medida en que existe

<sup>21</sup> Siguiendo la posición de los Comaroff (1992), entendemos hegemonía como: "esa parte de la ideología dominante que se ha naturalizado, y ha ideado un mundo tangible a su imagen" (29).

una persistente pugna social por la asignación de significados a las relaciones sociales (Daningno: 1998; Bordieu, 1975: 475 y ss.), la cultura es el ámbito privilegiado del enfrentamiento y negociación políticas.

Los sentidos que se asignan a cuestiones tales como la democracia, las obligaciones del gobierno y el ser ciudadano están en constante proceso de resignificación e invención por parte de las diferentes clases, sectores, grupos políticos y partidos que interactúan en el Distrito Federal y, eventualmente, alguno de ellos puede establecer nuevos "campos" de significación social. Así, cuando logra influir en la percepción social de las relaciones sociales y del poder, eventualmente se potencializan los disensos sociales necesarios para modificar dichas relaciones. En consecuencia, las luchas por nombrar y clasificar, pueden generar transformaciones con menor o mayor nivel de radicalidad en las percepciones políticas y del quehacer mismo de la política, y ser el sustento cultural de cambios en las relaciones sociopolíticas.

No obstante, por un lado, no todos los elementos de la cultura se debaten en la esfera política, ya que ello depende de tensiones sociales específicas que se expresan en un momento determinado; por otro, en la correlación de fuerzas de una confrontación política no solamente tienen importancia "las guerras de interpretaciones", y la aquiescencia que pueda obtener alcanzar alguna de ellas. También confluyen factores como el poder que pueda ejercer cada grupo.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Como ha planteado Walther Tiffany (1979): "La presencia del poder en una unidad social es indicada por una serie de factores. Una medida cruda puede ser obtenida por el número de sus integrantes, sin embargo es necesario considerar los recursos materiales, técnicos, financieros y otros que estén al alcance del grupo" (73).

## DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y DISTANCIA

Además de las tensiones entre cultura y democracia, encontramos tres cuestiones más interactuando en la relación entre democracia formal y ciudadanía, las que inciden en la dinámica de las relaciones políticas de la ciudadanía con los partidos políticos y el gobierno: *a)* que las preferencias de los ciudadanos están delimitadas al sistema institucional de partidos (más aun cuando, por acuerdo de los propios partidos políticos, no existen candidaturas independientes en nuestro país); *b)* el frecuente descrédito de estos institutos políticos entre los ciudadanos, y; *c)* que el voto, por sí mismo además de que, como ya hemos mencionado, no expresa de forma directa los intereses ciudadanos, tampoco acota los amplios márgenes de acción de los gobernantes elegidos ya que: "media una gran distancia entre el voto y la adopción concreta de decisiones políticas, o la elaboración de políticas públicas" (Peschard, 1995: 6).

Lo anterior nos lleva a plantear que el fenómeno político-cultural más importante que parece caracterizar la relación de los ciudadanos con los partidos y el gobierno en el Distrito Federal es el de *la distancia*.

Habría que precisar que la distancia entre ciudadanos y sistemas político y gubernamental es consecuencia de las propiedades de la democracia formal, en interacción con los efectos culturales de la modernidad. Su enlace se traduce en la búsqueda por parte de muchos ciudadanos de relaciones políticas de carácter *personal* con los actores políticos y gubernamentales que están relativamente a su alcance. Pero dicha búsqueda es cada vez más infructuosa (o, en el mejor de los casos, cada vez más mediática), porque la distancia se ha profundizado en todo el país debido a: la conversión del Estado Benefactor en Estado Regulador; las transfor-

maciones en las élites políticas, donde los políticos tradicionales han sido reemplazados por tecnócratas con poca capacidad o interés por establecer negociaciones políticas con los diversos sectores de la sociedad;<sup>23</sup> la dinámica del crecimiento urbano; las tensiones producidas por las insuficiencias de recursos gubernamentales y el consecuente deterioro de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal (y de la mayoría de los mexicanos), y; en lo general, un gobierno imposibilitado para atender las múltiples demandas ciudadanas. A lo anterior debemos añadir el desgaste del corporativismo y clientelismo gubernamentales, los cuales no han sido reemplazados por nuevos canales de relación entre gobierno y ciudadanos, o estos canales no han alcanzado suficiente credibilidad, especialmente por su incapacidad de incidir en las decisiones gubernamentales.<sup>24</sup>

## "VENTANILLAS", DEMANDAS

### CIUDADANAS Y CULTURA

Abordar el estudio de los contenidos culturales que la mayoría silenciosa muestra en la esfera política, bajo la línea de reflexión de la distancia que se genera entre el ciudadano y la democracia, nos

<sup>23</sup> En efecto, la suplantación de los políticos tradicionales por los políticos-tecnócratas ha incrementado la distancia entre aspiraciones ciudadanas y sistema político, ya que los segundos manejan la racionalidad económica como un fin en sí mismo, y no como una estrategia para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. Como menciona Roderic Ai Camp (1995): "El político-tecnócrata (...) se distingue del político de los años sesenta y setenta por su falta de experiencia partidaria, por el hecho de que nunca ha ocupado un cargo electivo y porque posee una educación especializada adquirida fuera del país (145).

<sup>24</sup> Pensamos, por ejemplo, en los consejeros ciudadanos, los representantes vecinales y los comités vecinales, éstos últimos establecidos desde hace pocos años en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

llevó a buscar algún espacio donde dicha distancia se acortara y que, además, *condensara* las relaciones políticas entre ciudadanos, partidos y gobierno. Este espacio fueron las campañas electorales. Para su elección nos fue sugerente la propuesta formulada por Signorelli (1996) sobre la "antropología de la ventanilla", relacionada con el estudio de la atención a los ciudadanos en las oficinas gubernamentales, y sobre la cual esta especialista en antropología urbana afirma:

Muy a menudo se oye decir que el Estado moderno es, para el ciudadano medio, una entidad abstracta, lejana, inalcanzable, incluso difícilmente imaginable: y justamente en este distanciamiento y ausencia de relación entre Estado y ciudadano, distanciamiento que ni siquiera los partidos políticos consiguen salvar de forma satisfactoria, se encontraría una de las grandes amenazas para la democracia. Esta afirmación de muchos politólogos y hombres políticos me parece que **no tiene en cuenta** los continuos contactos e intercambios que se dan entre ciudadanos y Estado a través de las terminales que son, precisamente las ventanillas. Se trata de relaciones numerosas, espesas, capilares y, sobre todo, muy concretas: por una parte, un ciudadano con una necesidad y titular de un derecho, por otra, no el Estado, sino **una persona de carne y hueso**, un funcionario, que representa el Estado y gestiona su poder (29).

Las campañas electorales fueron las "ventanillas" que abrieron los candidatos por dos razones: *a)* los aspirantes a ocupar un puesto de elección popular fueron visualizados por los ciudadanos como los "representantes del gobierno" o, como futuros representantes, en caso de que triunfaran en los comicios;<sup>25</sup> *b)* en la relación con los candidatos, los ciudadanos expresaron múltiples y diversas demandas

<sup>25</sup> Parafraseando a Signorelli, durante las campañas políticas "una persona de carne y hueso", el candidato, se convierte en el "representante del gobierno", o en su posible representante. En el Distrito Federal, este papel lo tuvieron los candidatos del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de 1997, papel en el cual fueron suplantados por los del Partido de la Revolución Democrática en el 2000.

(muchas de las cuales no habían sido atendidas en las "ventanillas" gubernamentales), y por medio de ellas exteriorizaron los contenidos culturales que imprimen su dinámica a las relaciones políticas.

Las demandas ciudadanas se analizaron como los *sustentos materiales de las relaciones políticas*, como los vínculos entre lo material y las prácticas culturales constitutivas de los procesos políticos. Dichas demandas mostraron la interinfluencia entre discursividad y materialidad, ya que al buscar satisfacer sus demandas y alcanzar sus utopías los ciudadanos modificaron la cultura,<sup>26</sup> reformulando algunos de sus significados e inventando nuevos.<sup>27</sup> Es por esta razón que los estudios que enfocan a la cultura como un conjunto de normas y valores con relación a los objetos políticos (como gustan hacerlo los analistas de la cultura política a través de las encuestas de valores),<sup>28</sup> adolecen de la posibilidad de explicar tres cuestiones sustanciales: a) los cambios en los contenidos de la cultura; b) las frecuentes tensiones entre la norma expresada y la acción social realizada, y; c) la relación entre contexto socioeconómico y político, los sustentos materiales de las relaciones políticas, y la dinámica de la acción social. Estas tres cuestiones imprimen su sentido a las relaciones político-culturales en coyunturas específicas.

<sup>26</sup> Al respecto coincidimos con Jorge Alonso (1996) cuando afirma que la cultura: "se mueve entre lo que existe y lo que se quiere que exista" (193).

<sup>27</sup> La explicación de la dinámica de los procesos de transformación de los significados culturales en la esfera de las relaciones políticas rebasa los límites de este texto. Sin embargo, la hemos definido como *objetivación*, entendiendo por ella: el proceso mediante el cual un individuo o grupo social construye un discurso que enfatiza, exagera o inventa ciertos aspectos de su identidad, vida cotidiana, entorno social, convicciones y creencias, interpretaciones sobre la historia nacional, entre otros, con el propósito de influir en la esfera política. Debido a que responde a situaciones coyunturales, la objetivación constantemente se renueva y puede modificar las percepciones sociales sobre la sociedad, la política y el gobierno.

<sup>28</sup> Además, los estudiosos de la cultura política privilegian los elementos normativos de la cultura que, suponen, inciden sobre el sistema político. Pero ello deriva en

## CIUDADANOS, PROSELITISMO ELECTORAL

### Y COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Las campañas políticas no son el único ámbito para estudiar los contenidos culturales de las relaciones políticas,<sup>29</sup> pero presentan dos ventajas para estudiar la dinámica de las minorías silenciosas: por un lado, los ciudadanos son *abordados* por los candidatos durante sus actividades proselitistas; por otro, las relaciones entre candidatos y ciudadanos *eslabonan* y *condensan* diversos aspectos de las relaciones sociopolíticas y del contexto general y particular de las condiciones socioeconómicas y políticas del Distrito Federal. La confluencia de ambas es clave para abordar la complejidad de las prácticas sociales y de los contenidos culturales que están en juego.

Es importante precisar que en la dinámica de las relaciones político-culturales, los partidos políticos deben considerarse como *organizaciones culturales* ya que, como plantea Alonso (1994): "al buscar fraguar y extender la identidad partidaria crean y propagan un tipo de cultura que tiene que ver con los simbolismos de conseguir y desempeñar el poder" (115). La dinámica de los partidos responde a la generación de lazos simbólicos internos que diferencian a sus integrantes de aquellos que pertenecen a otros partidos. Sus integrantes tienden a compartir una ideología política, un cierto estilo de vida<sup>30</sup> (Lomnitz y Melnick, 2000: 10), y algunos *imaginarios*

una visión estática de la relación entre cultura y sistema político, la cual dificulta entender las tensiones entre ambas más que como disonancias o concordancias.

<sup>29</sup> También estudiamos la relación entre diputados locales y ciudadanía en los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, sobre la cual haremos algunas precisiones más adelante.

<sup>30</sup> De los tres principales partidos (Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional), el primero es el que más

sociales. Estos imaginarios son importantes ya que sustentan *las prácticas políticas* con las cuales los partidos, a través de sus candidatos, pretenden incidir sobre el comportamiento político y electoral ciudadano en el Distrito Federal. Las discordancias y consonancias entre dichas prácticas políticas así como las actitudes y expectativas ciudadanas, revelan las propiedades del contexto cultural que engloba las relaciones políticas en las relaciones cara a cara entre candidatos y ciudadanos.

Durante las campañas de 1997 y 2000 en el Distrito Federal, los candidatos encontraron que el discurso más generalizado fue el de *la necesidad*. Éste se tradujo en demandas diversas, concentradas en los tópicos de la calidad o carencia de servicios públicos, la inseguridad y, en términos generales, el deterioro del nivel de vida. Este discurso dejó poco espacio para las *transacciones difusas*,<sup>31</sup> y la mayoría de los candidatos se vieron obligados a establecer *transacciones específicas*, caracterizadas por la oferta de solución a demandas puntuales.<sup>32</sup>

corresponde a una forma de vida. Sus militantes pertenecen a la clase media, se educan en escuelas privadas, son comerciantes, oficinistas de rango medio o alto, y comparten la fe cristiana. Además, se ubican en zonas más o menos delimitadas del Distrito Federal. Como lo plantea Gómez Tagle (2001): "A partir de mis propias investigaciones tengo la hipótesis de que efectivamente hay zonas de alta consolidación urbana que han sido consistentemente panistas como las delegaciones Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón y Coyoacán, principalmente, lo cual permitió al Partido Acción Nacional colocarse como segunda fuerza política en el Distrito Federal desde los años sesenta... su techo de votación ha estado marcado por el perfil socioeconómico de sus votantes" (44).

Estas transacciones fueron generalmente de carácter público, y estuvieron relacionadas con el quehacer legislativo de los candidatos en caso de triunfar en los comicios. Cabe mencionar que las mismas tuvieron poco o nulo impacto entre los ciudadanos.

<sup>31</sup> Las transacciones específicas fueron el espacio de negociación donde usualmente se gestaron las relaciones patronales y las relaciones de intermediación (gestión). Sobre las transacciones difusas y específicas puede verse: Mayer, 1980: 125-126.

En términos sintéticos, ante las demandas ciudadanas la estrategia proselitista del Partido Revolucionario Institucional se concentró en las transacciones específicas; es decir, la gestión (o la promesa de la misma). Esto no es algo nuevo pero habría que destacar que, en términos culturales, los militantes, simpatizantes y candidatos de este partido participan de una visión clientelar de los ciudadanos, lo que se explica por qué, en su mayoría, ellos mismos provienen de organizaciones y redes con este carácter. Por tanto, para ganar adeptos o votos reproducen los vínculos con los cuales han sido atraídos hacia este partido. Por lo demás, cabe precisar que la intermediación es una estrategia eficiente para obtener el voto ciudadano, especialmente entre los sectores más desfavorecidos de la población.<sup>33</sup>

En el caso del Partido de la Revolución Democrática, encontramos algunos candidatos que comparten con los priistas la visión clientelar del comportamiento ciudadano (especialmente cuando estos candidatos provienen del movimiento urbano-popular),<sup>34</sup> mientras que otros (usualmente académicos e intelectuales) apuestan a la participación ciudadana para la solución de los problemas ciudadanos. Pero en términos generales, la cultura de quienes son simpatizantes, o militantes de este partido, se caracteriza por una visión sobre los ciudadanos sustentada en la expectativa de la participación.<sup>35</sup> Esta expectativa se reforzó con

<sup>33</sup> Debido a que el Partido Revolucionario Institucional no pudo utilizar a la gestión en las campañas del 2000 por razones obvias, ya que la administración citadina era sustancialmente de corte perredista, el "incumplimiento del gobierno" se convirtió en la base de las campañas proselitistas realizadas por los candidatos de este partido.

<sup>34</sup> "Nosotros los hemos apoyado, ahora les toca a ustedes apoyarnos a nosotros". Candidato a diputado local del Partido de la Revolución Democrática, junio de 1997.

<sup>35</sup> Sin embargo, existen diferencias en el sentido que se otorga a la palabra participación. Entre los líderes, asesores y representantes de organizaciones populares, encontramos

los imaginarios creados a partir de los resultados electorales de 1997 en el Distrito Federal, el cual se ha plasmado en muchas de las estrategias del gobierno perredista, sustentadas en la participación ciudadana.<sup>8</sup>

Las campañas del Partido Acción Nacional se ubican en el extremo opuesto a las realizadas por el Partido Revolucionario Institucional. El proselitismo panista se sustentó en la *concordancia* con algunos imaginarios ciudadanos sobre los partidos, los políticos y el poder. Así, en sus visitas domiciliarias resaltaron su interés por acercarse y mantener estrecho contacto con "sus" vecinos, y resolver los problemas de los cuales ellos también eran "victimas" y que,

que la participación está generalmente relacionada con la obtención de demandas con base en la presión que se pueda ejercer en marchas y movilizaciones, mientras para otros militantes y candidatos prefieren la ingerencia ciudadana en las acciones de gobierno (por ejemplo, una definición participativa del presupuesto) y en la corresponsabilidad ciudadano-gobierno en la solución de los problemas que aquejan al Distrito Federal.

<sup>8</sup> La expresión de este imaginario fue evidente durante la investigación realizada sobre las campañas de los candidatos a diputados locales y federales durante 1997 así como de los aspirantes a jefes delegacionales en el 2000. Lo que hemos denominado como la expectativa de la participación, característica de los militantes de este partido, parece fundarse en una visión romántica sobre las potencialidades de la noción gramsciana de "sociedad civil", no obstante que en la teoría de la hegemonía Gramsci reflexiona más sobre las relaciones entre estado y sociedad civil que sobre su oposición. Como Roberto Gutiérrez (1994) advierte, en México: "ha jugado un papel muy importante el manejo inapropiado de la categoría de la sociedad civil. En ella, y de forma sobreidealizadora, se ha querido ver la materialización de un espíritu antiautoritario y reivindicativo, portador de los valores de la solidaridad, la igualdad y el respeto. Por ejemplo, el comportamiento de segmentos de la sociedad civil en situaciones de excepción -San Juanico, sismos del 85-, se ha extrapolado injustificadamente para caracterizar los patrones de comportamiento cotidianos de la ciudadanía bajo cualesquier circunstancia. A partir de dicha lógica, la sociedad civil es vista como radicalmente escindida de una institucionalidad política que habría quedado totalmente rezagada frente a los reclamos sociales. En un esquema de esta naturaleza, la atribución de todo tipo de virtudes a la sociedad civil, y todo tipo de vicios al Estado, no son sino las dos caras de una moneda en la que no queda espacio para el análisis objetivo" (32).

por eso, se postulaban para un puesto de elección popular. Algunos, destacaron que eran profesionistas o dirigían su propio negocio, lo que –afirmaron– mostraba su desinterés por un sueldo y su probada experiencia administrativa, la que ponían al servicio de la ciudadanía.<sup>37</sup> En términos generales, la dinámica de las campañas de este partido se sustentó en la política de la *personalización*.

Las características de las relaciones entre candidatos y ciudadanos con base en las diferentes estrategias proselitistas empleadas por cada uno de los partidos, fueron los indicadores utilizados para establecer el tipo de relaciones que los ciudadanos desean instaurar con el gobierno<sup>38</sup> y, de la dinámica cultural bajo la cual pretenden establecerlas.

## CLIENTELISMO Y GESTIÓN: LOS OBSTÁCULOS

### DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMOCRACIA

En las relaciones estudiadas encontramos dos aspectos simultáneos en la expresión ciudadana: *a)* actitudes y discursos para intentar garantizar respuesta a sus demandas, y; *b)* expectativas con relación al gobierno y, en términos generales, hacia el poder. Aunque analíticamente se deben distinguir, ambas se expresaron de forma

<sup>37</sup> Bajo esta tónica, un diputado local, en los recorridos que realizó en 1999 en algunas de las colonias de su distrito, contestaba a la crítica de los ciudadanos de que el "Partido Acción Nacional era un partido de ricos" de la siguiente forma: "Por eso deben de votar por el Partido Acción Nacional, porque nosotros no tenemos necesidad de robar nada, no como los del Partido de la Revolución Democrática y los del Partido Revolucionario Institucional, que son pobres". 6 de septiembre de 1999. Diputado por el Distrito XV del Partido Acción Nacional en el Distrito Federal.

<sup>38</sup> Hay que reiterar que para muchos ciudadanos los candidatos eran "representantes del gobierno" o, en caso de ganar, sus futuros representantes. Por ello, las actitudes y forma en que plantearon sus demandas nos permiten establecer algunos de los elementos culturales que caracterizan la dinámica ciudadana en el Distrito Federal.

conjunta en su comportamiento político, del cual destacaremos los contenidos culturales que, desde nuestra perspectiva, permiten establecer las posibilidades y problemas que presenta el desarrollo de la vida democrática en la capital del país.

Las actitudes de los ciudadanos que habitan las colonias más pobres del Distrito Federal se dirigieron a generar vínculos con los candidatos de carácter personal. En efecto, intentaron garantizar la satisfacción de sus peticiones específicas (servicios y aumento de la seguridad pública) o de carácter general (mejoramiento de la situación económica), con base en fomentar su relación personal con ellos (invitándolos a comer, una fiesta o, incluso, a que fueran padrinos de unos quince años o una boda), exaltando su lealtad al partido del candidato, o manifestándoles su enojo o descontento con otros partidos. Les pidieron que no se olvidaran de ellos o no los abandonaran, y recurrieron a referencias sobre un pasado mítico<sup>39</sup> donde el gobierno "sí atendía nuestras necesidades" y de uno actual "que los "ha abandonado".<sup>40</sup> En última instancia, apelaron al "deber ser" de los postulantes como posibles gobernantes. Todo ello con el propósito de comprometerlos a gestionar o atender alguna petición. Encontraron en el deseo de los aspirantes a ocupar un puesto de elección popular por obtener su voto, una oportunidad para acortar la distancia entre ellos y el gobierno y, en ese contexto, buscaron construir lazos de reciprocidad y de compromiso moral, los que consideraron más útiles que concurrir a las urnas. A su vez,

<sup>39</sup> El mito, en su acepción antropológica, es una narración que se elabora sobre el pasado para sustentar o sancionar lo que es o debe ser el presente (Leach, 1976; Malinowski, 1974).

<sup>40</sup> Una constante en unidades habitacionales como Tlatelolco o Iztacalco fue la reiterada petición de que su administración y mantenimiento regresara al Estado, debido al deterioro de los edificios y zonas comunes y los múltiples problemas entre condóminos.

la mayoría de los candidatos fueron pragmáticos y con la esperanza de obtener votos se comportaron de forma acorde a los deseos ciudadanos, prometiendo gestionar todas las demandas que les fueron expuestas.

Los contenidos clientelares en la cultura que se manifiesta en las relaciones políticas ciudadanas, así como su fomento y aprovechamiento por parte de partidos y legisladores<sup>41</sup> (entre otros actores de la vida pública y política del Distrito Federal), con el propósito de obtener votos y clientelas, desarticula las posibilidades del desarrollo de formas más democráticas de convivencia social. En efecto, la subordinación incide negativamente en las posibilidades de participación ciudadana, ya que transfiere a un intermediario la responsabilidad de solucionar las necesidades ciudadanas, desvaneciendo el compromiso ciudadano de intervenir activamente en la solución de sus necesidades.

Es un hecho que diversas formas de representación y participación ciudadana no han sido exitosas en el Distrito Federal. Quizá entre sus causas podamos encontrar tanto la forma de hacer política por parte de los partidos políticos, como la creación de diversas instancias mediadoras las que, en vez de fortalecer la relación entre ciudadanos y gobierno, difuminan y desalientan los canales posibles de participación y que, reiteramos, en algunos casos tienden a fortalecer las relaciones clientelares. Al respecto pensamos, por ejemplo, en los sesenta y seis Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas a cargo de los diputados locales del Distrito Federal.<sup>42</sup> El estudio realizado en algunos de ellos, muestra que son

<sup>41</sup> Sobre esto hablaremos más adelante, al referirnos a los Módulos de Atención Ciudadana.

<sup>42</sup> Estos Módulos derivan en términos jurídicos del artículo 13, fracción primera de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde se afirma que

un mecanismo más de reproducción de las relaciones clientelares, pero ahora institucionalizado. A través de la gestión que se realiza por medio de estos Módulos, los diputados han ampliado o fortalecido sus clientelas electorales o, al atender las peticiones de las organizaciones de las cuales provienen, incrementando su prestigio o liderazgo en ellas; contando para esta finalidad con una infraestructura pagada con el presupuesto legislativo. Un ejemplo de la dinámica de estos Módulos se encuentra en la siguiente descripción.

Una señora llega al Módulo preguntando por el diputado. Como éste no se encuentra le atiende la Coordinadora, quien además la conoce porque les ayudó en la campaña. La señora solicita material de construcción para toda la vecindad. Apoya su solicitud aduciendo que ella invirtió mucho tiempo convenciendo a sus familiares y amigos para que asistieran a las reuniones que el entonces candidato organizó. "Ahora que afortunadamente ganamos, los vecinos quieren que (...) nos den el material que se necesita para arreglar nuestra vecindad". Por el tipo de petición, se le conduce a la oficina del Jefe de Gestión, a quien la señora pide cemento, asbesto, arena, grava, birlos y pintura. Éste le explica que para obtener el material hay que omitir algunas cosas en la solicitud, y decirle a la trabajadora social que les visitará que la mayoría están desempleados y que no tienen refrigerador, televisión ni teléfono. Ante las sugerencias la señora se sorprende y pregunta: ¿Qué (...) no es él quien da el material directamente? El Jefe de Gestión responde: "Sí, pero el diputado tiene que tomar en cuenta a las autoridades de la Delegación por cuestiones de política". La explicación satisface a la señora y promete que hará lo que él diga.<sup>43</sup>

El hecho de que los Módulos hayan sido utilizados sustancialmente como Casas de Campaña se demostró en las elecciones del

corresponde a la misma: "Atender las peticiones y quejas que formulen los habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento de las obligaciones que les señalan los ordenamientos jurídicos en materia administrativa, de obras y servicios a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades".

<sup>43</sup> Esta descripción se encuentra en el sugerente estudio sobre los Módulos de Atención Ciudadana realizado por: Cortés, 2001: 22.

2000, cuando algunos de los diputados locales que fueron postulados como candidatos a diputados federales afirmaron que no era necesario hacer campaña electoral, pues ya la habían realizado durante los tres años anteriores.<sup>44</sup>

Si la gestión realizada por medio de los Módulos salvase las deficiencias o carencias del quehacer delegacional, quizá podría sostenerse que éstos, independientemente de sus efectos políticos, son necesarios para atender las múltiples demandas ciudadanas. Pero los datos obtenidos indican que la mayoría de las gestiones se circunscribieron a enviar peticiones a las diversas oficinas delegacionales.

Por lo anterior, es posible sostener que estas oficinas operan más como instancias de fortalecimiento de las clientelas políticas, que como espacios de solución a las demandas ciudadanas. Además, en términos administrativos, los Módulos duplican las "ventanillas" delegacionales,<sup>45</sup> y no por ello incrementan su eficacia.

Las actitudes ciudadanas de los sectores más desfavorecidos del Distrito Federal, indican que perciben las relaciones entre ellos y los "representantes del gobierno" como verticales y asimétricas y, por tanto, muestran la tendencia a buscar y aceptar relaciones políticas de carácter personal (y por ende, autoritario), ante la poca credibilidad de las instituciones gubernamentales. En efecto, el poder personal es, por su naturaleza, autoritario, y en la medida en que los ciudadanos encuentren en las relaciones personales una posi-

<sup>44</sup> Por lo demás, los resultados reales o imaginarios de los Módulos fueron utilizados para apuntalar algunas campañas. Por ejemplo, alguno de los candidatos a jefe delegacional argumentaba frecuentemente durante sus reuniones con los ciudadanos que cuando era diputado local había realizado más de cuatro mil gestiones.

<sup>45</sup> Nos referimos a las Unidades de Atención Ciudadana que fueron creadas en las dieciséis delegaciones, las que tienen como propósito prestar atención directa a la ciudadanía.

bilidad de satisfacer sus demandas, el autoritarismo como sustento de las relaciones políticas seguirá siendo predominante.

Lo anterior puede explicar al menos en parte por qué, no obstante que tanto en las colonias populares como en las habitadas por la clase media, los candidatos (especialmente del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Revolucionario Institucional) apelaron a la organización y participación ciudadana para resolver muchos de los problemas planteados, solamente en casos muy particulares los ciudadanos estuvieron dispuestos a organizarse. Lo común fue que consideraran que la obligación del gobierno (y de los candidatos) era solucionar directamente sus problemas.

## PRAGMATISMO, ELECCIONES

### Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Durante las campañas, los ciudadanos pertenecientes a los estratos medios de la población del Distrito Federal que se relacionaron con los candidatos de los diferentes partidos, normalmente demandaron el mejoramiento del espacio urbano inmediato, el abatimiento de la inseguridad, una mayor eficacia en la atención a problemas de uso del suelo, así como mayor calidad y cantidad en los servicios públicos. En términos generales, exigieron que se atendieran los problemas de la ciudad y ofrecieron su voto al candidato que resolviera sus peticiones. La *ausencia de lealtades personales* con base en la búsqueda de relaciones clientelares marca una diferencia sustancial en las relaciones políticas de este sector con los candidatos y las autoridades delegacionales. Las relaciones políticas que establecieron estos ciudadanos tendieron, en lo general,

a ser *pragmáticas*,<sup>46</sup> mientras que en el caso de los sectores más desfavorecidos, este pragmatismo, si bien existente, estuvo entrecruzado con vínculos de corte clientelar.

Los efectos electorales del pragmatismo ciudadano, en interacción con las relaciones clientelares, han sido estudiados por Gómez-Tagle (2001), quien tomando como ejemplo el caso de la delegación Iztapalapa, encuentra que en los últimos diez años, el comportamiento electoral en dicha delegación se ha caracterizado por el "swing" (intercambio de votos entre partidos de una elección a otra) entre el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. La especialista explica este fenómeno como resultado de cambios en las lealtades de las organizaciones clientelares (84-90), lo cual es sustancialmente correcto pero que, además, es indicativo de que las adscripciones políticas ciudadanas se han difuminado —se han generado desalineamientos políticos— como resultado de los procesos culturales de la modernidad y de la personalización de la política.

En el espacio de la video-política ciertos personajes han despertado las expectativas de los ciudadanos, y ello ha tenido efectos en los procesos electorales. Así, tanto en 1997 (con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas), como en el 2000 (con las postulaciones de López Obrador y Vicente Fox), muchos ciudadanos cifraron sus esperanzas en su triunfo electoral. Por tanto valoraron positivamente asistir a las urnas y que se efectuaran elecciones limpias, las que garantizarían que dichas expectativas se cumplieran. Esto debe destacarse como un avance importante en el desarrollo de la

<sup>46</sup> En efecto, símlaron negociar su voto para que los candidatos atendieran sus peticiones, pero independientemente de la respuesta a éstas votaron por los candidatos que mejor se ajustaron a sus expectativas.

democracia electoral en el Distrito Federal. Pero, la mayor participación en los comicios y las preferencias electorales por uno u otro candidato, no significan necesariamente cambios en los elementos culturales que sustentan las relaciones políticas ciudadanas. Más bien indican un cambio del sujeto que consideraron que podría satisfacerlas. Por eso, quienes sostuvieron que el voto hacia Cárdenas en 1997 había significado una transformación en la cultura política de los electores en el Distrito Federal, tienen ahora el reto de explicar no solamente la causa de los cambios en las preferencias electorales en el 2000,<sup>47</sup> sino las razones por las cuales la participación ciudadana en la solución de los problemas ciudadanos no parece haberse incrementado.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

Ahora bien, con base en lo expuesto a lo largo de este ensayo, ¿cuáles podrían ser las posibilidades de profundizar en el desarrollo de la vida democrática en la Ciudad de México? La noción de democracia que hemos empleado ha sido diversa; en efecto, la hemos empleado para referirnos al sistema político-electoral, como forma particular de relación entre ciudadanos, gobierno y partidos políticos, y como un aspecto de la convivencia intraciudadana.

<sup>47</sup> En las elecciones de 1997 el candidato a Jefe de Gobierno del Partido de la Revolución Democrática alcanzó el 47.14 del total de votos, mientras que el Partido Acción Nacional solamente el 15.27. En cambio en las elecciones del 2000 a la jefatura del gobierno, el Partido de la Revolución Democrática obtuvo el 34.5 y el Partido Acción Nacional el 33.4. Por lo demás, a más de un año de la elección, el Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana encuentra que en una encuesta con un 95% de confiabilidad, el Partido Acción Nacional ha perdido un 19% de los votos y el Presidente Vicente Fox es reprobado con una calificación de 5.5, en cuanto a la solución de los problemas del país. Para Andrés Manuel López Obrador, la calificación fue de 6.2. José Galán, *La Jornada*, 26 de julio de 2001, p. 39.

En cuanto a la democracia como sistema político-electoral, como procedimiento de elección de los gobernantes, reiteramos los avances que al respecto ha tenido el Distrito Federal al ser ahora posible elegir Jefe de Gobierno, diputados locales y jefes delegacionales, así como al hecho de que un porcentaje significativo de los votantes ha participado en los procesos electorales y mostrado interés en que se realicen elecciones limpias.<sup>48</sup>

Cada proceso electoral parece ser un nuevo intento ciudadano (o por lo menos una nueva expectativa) por acortar la distancia entre el voto y las decisiones gubernamentales, y en cada uno de ellos parece reafirmarse que dicha distancia está irremisiblemente presente.<sup>49</sup> Si bien esta característica de la democracia ha sido abordada por diversos autores,<sup>50</sup> la personalización de la política y el establecimiento de los deseos de los electores como plataforma para diseñar una campaña electoral, como ejercicio pragmático en busca del poder, ha desgastado la relación de los ciudadanos con los partidos y el gobierno.<sup>51</sup> Ante esta situación, la democracia entendida como una forma particular de relación entre ciudadanos y gobierno presenta varios problemas. Algunos se derivan de las condiciones de la democracia como sistema político, varios de las pecu-

<sup>48</sup> Aunque habría que precisar que parte de la credibilidad de las elecciones por parte de los electores ha estado relacionado con la derrota del Partido Revolucionario Institucional.

<sup>49</sup> La solución de la distancia entre ciudadanos y gobierno en diversos países se ha medianamente salvado a través de constantes encuestas de opinión pública, con el propósito de ajustar las acciones de gobierno a las expectativas ciudadanas.

<sup>50</sup> "Entre las opciones electorales y decisiones de gobierno se interpone un amplio margen de discrecionalidad: las elecciones establecen quién gobernará, *pero no señalan el contenido que tendrá ese gobierno*" (Sartori, 1997: 55. Cursivas nuestras).

<sup>51</sup> Además, esta distancia se incrementa entre clases y sectores sociales ante los contrastes evidentes en la cotidianidad urbana resultantes, por un lado, de la concentración del ingreso y, por el otro, de la falta de oportunidades en empleo, educación y servicios urbanos en la capital del país.

liaridades de la modernidad urbana, y otros de la dinámica de las relaciones políticas de los ciudadanos con los partidos políticos y la administración gubernamental.

En cuanto a la relación entre ciudadanos y gobierno desde la perspectiva de la democracia como sistema político-electoral, una característica de los procesos electorales es que delegan la responsabilidad de la solución de los problemas a quienes son elegidos. Esta particularidad de la democracia representativa se conjuga con la cultura, desalentando la participación de los ciudadanos y alimentando su desencanto ante gobernantes que —desde su perspectiva, real o imaginaria— no resolvieron sus demandas y expectativas.<sup>52</sup>

Por lo que se refiere a los problemas derivados de la modernidad y sus efectos culturales, en las páginas anteriores describimos a varios de ellos. Cabe reiterar el creciente individualismo cínico,<sup>53</sup> como uno de los obstáculos más importantes a valores como la solidaridad y responsabilidad sociales, y la influencia del consumo como sustento de las diferencias sociales que promueven la “distinción” entre sectores, grupos e individuos de la sociedad. Estos

<sup>52</sup> La experiencia de Cuauhtémoc Cárdenas al frente del gobierno del Distrito Federal y, más recientemente, la desilusión provocada por los primeros meses de gestión presidencial de Vicente Fox, prueban lo anterior. Dicho desencanto se explica también por la desmesura de muchas de las expectativas ciudadanas, nutrida por el pragmatismo político de los candidatos, expresado en sus promesas de solucionar todo tipo de problemas.

<sup>53</sup> Giddens (1994) plantea que el pesimismo cínico es una adaptación a la modernidad: “Cinismo no es indiferencia. Tampoco está necesariamente cargado de fatalismo, aunque difícilmente pudiera compatibilizarse con un optimismo romo. El cinismo es una manera de atemperar el impacto emocional de las ansiedades. Bien sea a través de una respuesta humorística, o una de hastío por el mundo en que vivimos” (130). Pero no obstante que el cinismo sea una adaptación, coincidimos con Lipovetsky (1996) en que: “no hay en absoluto tarea más crucial que el hacer retroceder el individualismo irresponsable, redefinir las condiciones políticas, sociales, empresariales, escolares, capaces de hacer progresar el individualismo “responsable” (16).

procesos culturales definen las características de la participación ciudadana a demandas relacionadas con un creciente pragmatismo individualista y hedonista, que se expresa en ciertas expectativas electorales,<sup>54</sup> pero que obstaculiza las posibilidades de colaborar en acciones de beneficio comunitario que rebasen los ámbitos de la vivencia inmediata. En consecuencia, no obstante los esfuerzos gubernamentales, es explicable que la instauración de canales expeditos de comunicación entre gobierno y ciudadanos, validados por ambas partes, haya sido infructuosa. Los niveles de abstencionismo registrados en las elecciones para los diferentes esquemas de representación así lo demuestran. Además, las dificultades para propiciar la participación ciudadana en la solución de los problemas que le aquejan, aumentan cuando ello implica algún grado de organización vecinal.

A pesar de estos procesos asociados a la modernidad, existen las bases para una mayor participación ciudadana. La ampliación de la democracia en la Ciudad de México no se ha circunscrito a la elección de representantes a diversos niveles, ya que también se han realizado esfuerzos significativos por brindar a los ciudadanos una base legal para su participación. Así lo muestran el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que establecen mecanismos para acortar la distancia entre gobierno y ciudadanos.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Más específicamente, en la elección de cierto tipo de candidatos presidenciales; aquellos que basaron sus campañas en promesas relacionadas con un aumento en el consumo, como resultado de un mejoramiento en las condiciones económicas del país.

<sup>55</sup> Entre los cuales cabe destacar el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Consulta Vecinal, entre otras, las cuales se encuentran precisadas en el Artículo 3º de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Las particularidades de la democracia político-electoral en el ámbito de la modernidad obstaculiza la participación ciudadana a otros niveles de la vida social, por la confluencia de factores culturales, prácticas políticas de proselitismo apoyado en los *mass media*, y la personalización de la política. Pero esta participación se entorpece aún más debido a las relaciones políticas de corte clientelar de partidos políticos, funcionarios gubernamentales y legisladores locales.

En las campañas electorales la gestión (o su promesa) se imagina como una forma de garantizar el voto ciudadano no obstante que, como hemos visto, los alineamientos políticos ciudadanos son cada vez más coyunturales y pragmáticos. Pero la búsqueda de relaciones patrón-cliente no se circunscribe a los periodos electorales, ya que estas relaciones cumplen otro cometido: aseguran votos en las elecciones internas de los partidos, lo que es fundamental para que líderes y asesores de diversas organizaciones asciendan en la estructura política partidaria y, en su caso, sean postulados a puestos de elección popular, o para ocupar un puesto en la administración gubernamental. De esta forma, los procedimientos democráticos de elección interna de algunos partidos, especialmente del Partido de la Revolución Democrática en la Ciudad de México, están fomentando la generación de relaciones clientelares. En el caso del Partido Revolucionario Institucional, dada la estructura vertical y autoritaria que todavía le caracteriza, la gestión es sustancialmente una estrategia para asegurarse votos al momento de los comicios. Por lo demás, ya hemos mencionado el carácter clientelar de los Módulos de Atención Ciudadana a cargo de los diputados locales. Las disonancias entre estas prácticas políticas, y los intentos de fomentar la participación ciudadana consciente y libre, imprimen su carácter paradójico a la vida política

en la Ciudad de México, delimitando las posibilidades de impulsar su desarrollo democrático.

Bajo estas circunstancias no resulta prudente dejar lugar para las ilusiones. La construcción de la participación democrática, participativa, en la solución de las necesidades o demandas ciudadanas implica, en primer lugar, resolver las contradicciones entre una moral social que parece sostener todavía los valores de la solidaridad y la responsabilidad sociales y: *a*) una dinámica social que cotidianamente los desvaloriza alimentando el individualismo cínico; *b*) la persistencia de relaciones políticas que sustentan el apoyo a los partidos políticos con base en las relaciones clientelares, y, *c*) el pragmatismo electoral que se expresa en las ofertas de solución a todos los problemas por parte de quienes aspiran a un puesto de elección popular y que, además, reproduce a mayor o menor escala el mito del presidencialismo omnipotente y el inmovilismo ciudadano que les es correlativo. En consecuencia, quienes comparten la expectativa de la participación ciudadana, se adscriben a un imaginario romántico-comunitario de la sociedad, que no corresponde a los procesos que parecen caracterizar la dinámica política de la Ciudad de México.

No obstante el panorama que hemos presentado, al inicio de este ensayo afirmamos que los contenidos democráticos o autoritarios de la cultura no parecen ser elementos inherentes a ella, sino que responden a los beneficios que unos u otros puedan acarrear a los ciudadanos en situaciones específicas. Esto es importante porque, en la misma tónica, la participación o pasividad ciudadana no son elementos inherentes a la cultura. Lo cierto es que la participación ciudadana no se genera por sí misma, sino que requiere de alicientes que la desencadenen. Si, como hemos sostenido, la cultura es cada vez más comunicacional y menos

normativa es, por tanto, más permeable a las transformaciones que se susciten en el ámbito de las relaciones entre ciudadanos y gobierno. Lo cierto es que la participación ciudadana en la Ciudad de México no se generará si se continúan reproduciendo esquemas clientelares de relaciones políticas que la inhiban, pero ésta podrá incentivarse en la medida en que se establezcan relaciones de *confianza, cercanía y eficacia* entre las diferentes instancias de gobierno y sus habitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Al Camp, Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 1995.
- Almond, Gabriel A. y Sydney Verba, *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, New Jersey, Princeton University Press, 1963.
- , "Communism and Political Theory" en *Comparative Studies*, núm. 15, 1983.
- Alonso, Jorge, "Partidos y cultura política" en Jorge Alonso (coord.), *Cultura política y educación cívica*, México, Porrúa, 1994.
- , "Cultura política y partidos en México" en Esteban Krotz (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, México, CNCA/CIESAS, 1996.
- Anderson, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, 1983.
- Banton, Michael, (ed.), *Political systems and the distribution of power*, Tavistock Publications, 1972.
- Barry, Brian, *Sociologists, Economists, and Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1978.
- Baudrillard, Jean, *A la sombra de las mayorías silenciosas*, Barcelona, Kairós, 1978.
- Blais, André, *To vote or not to Vote: The Merits and Limits of Rational Choice Theory*, University of Pittsburgh Press, 2000.
- Booth, John y Mitchell Seligson, "The political culture of authoritarianism in México: a reexamination", *Latinamerican Research Review*, vol. XIX, núm. 1, 1984.
- Bourdieu, Pierre, "La ideología como representación", en Gilberto Giménez, *La teoría y el análisis de la cultura*, México, SEP/COMECOSO/Universidad de Guadalajara, 1987.
- Castrejón Díez, Jaime, *La política según los mexicanos*, México, Océano, 1995.
- Collingwood, R. G., *An Essay on Metaphysics*, Oxford, Oxford University Press, 1940.
- Comaroff, John & Jean Comaroff, *Ethnography and the Historical Imagination*, Bouldon (Colorado), Westview Press, 1992.
- Cornelius, Wayne, *Politics in México: an introduction and overview*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1984.

- Cortés, Marcelina, *La relación política de lo formal a lo informal: Los módulos de atención ciudadana*, México, Tesis de Licenciatura, UAM-Iztapalapa, 2001.
- Crespo, José Antonio, "El voto priista en 1994: racionalidad y cultura política", *Nueva Antropología*, núm. 50, México, UAM/GV Editores, 1996.
- Dagnino, Evelina, "Culture, Citizenship and Democracy", Sonia Alvarez, et. al., *Cultures of Politics, Politics of Cultures*, WestView Press, 1998.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of the Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.
- Friedenberg, Robert V., *Communication Consultants in Political Campaigns*, Westport, Connecticut, Praeger Series in Political Communication, 1997.
- Gellner, Ernest, *Naciones y nacionalismo*, México, Alianza/Conaculta, 1991.
- Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza, 1994.
- Gómez Tagle, Silvia, "Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal", Gómez Tagle, Silvia y María Eugenia Valdés, *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, IFE/Plaza y Valdés, 2001.
- Gutiérrez, Roberto, "La cultura política en México: teoría y análisis desde la sociología" en Esteban Krotz (coord.), *El estudio de la cultura política en México*, México, CNCA/CIESAS, 1996.
- Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, Tomo I, Argentina, Taurus, 1989.
- Leach, Edmund, *Sistemas Políticos de la Alta Birmania*, Barcelona, Anagrama, 1976.
- Lipovetsky, Gilles, *La era del vacío. Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*, Barcelona, Anagrama, 1986.
- Lipset, Seymour Martín, *El hombre político: las bases sociales de la política*, México, Rei, 1993.
- Lomnitz Adler, Larissa y Ana Melnick, *Chile's Political Culture and Parties: An Anthropological Explanation*, Indiana, University of Notre Dame, 2000.
- Malinowski, Bronislaw, *Magia, Ciencia y Religión*, Barcelona, Ariel, 1974.
- Mayer, Adrian C., "La importancia de los cuasi-grupos en el estudio de las sociedades complejas" en Michael Banton (ed.), *Antropología social de las sociedades complejas*, Madrid, Alianza, 1980.

- Newman, Bruce I., *The Marketing of the President: Political Marketing as Campaign Strategy*, Londres, Sage Publications, 1994.
- Nicholas, Ralph, "Rules, Resources, and Political Activity" en Swartz, Marc (ed.), *Local-Level Politics: Social and Cultural Perspectives*, Chicago, Aldine Publishers, 1968.
- Peschard, Jacqueline, *Cambio y continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994*, México, El Colegio de Michoacán, Tesis de doctorado en ciencias sociales, 1995.
- Reyes Heroles, Federico, *El poder: la democracia difícil*, México, Grijalbo, 1991.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen, 1997.
- , *Homo videns: La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.
- Signorelli, Amalia, "Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado" en *Alteridades*, núm. 6, México, UAM-Iztapalapa, 1996.
- Tiffany, Walter W., "New directions in Political Anthropology: the use of corporate models for the analysis of political organizations" en S. Lee Seaton y Henri J. M. Claessen, *Political Anthropology: The State of the Art*, New York, Mouton Publishers, 1979.
- Valdés, María Eugenia, "Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997" en *Nueva Antropología*, núm. 54, México, UAM/GV Editores, 1998.

Participación política:  
instrumento de democracia  
y convivencia

---

*Manuel Ignacio Martínez Espinoza*



*La política consiste hoy en desarrollar la capacidad colectiva de conciencia y de respuesta a los choques que las sociedades pueden tener que enfrentar.*

Nicolás Tenzer

## INTRODUCCIÓN

La historia asiste a una época de recomposición general de las fuerzas que la conforman, de las formas sociales, de los agentes económicos, de las referencias culturales y de los fundamentos políticos. En esta coyuntura histórica, identificada por las rupturas y la incertidumbre, el Estado está en un proceso de transformación en el que se enfatizan sus vertientes políticas y económicas, pues éstas son los ejes básicos sobre los cuales fundamenta su poder (obtención, ejercicio y conservación).

En términos políticos, es evidente que se ha producido una metamorfosis en las formas de ejercicio del poder, caracterizada tanto por una disminución de la capacidad de intervención estatal en los conflictos, como por una transformación de actitudes autoritarias a modos de ejercicio fundamentados en la negociación y el consenso.

En términos económicos, la mundialización de la economía representa un paradigma al cual se pretende arribar en todas las actividades de este rubro. De esta forma, la integración mundial antes que arrojar oportunidades, opone retos en el manejo de un Estado que debe de buscar opciones para vincular los requerimientos económicos mundiales con las necesidades locales, con lo que la política pasa a ser sólo un proceso de legitimación frente a la capacidad directiva que comienza a perder.

En ese sentido, el actual ejercicio del poder estatal ha debido de matizarse pues el proceso de legitimación y desempeño del Estado demanda un desenvolvimiento fundamentado en un régimen que, mientras otorgue aceptación a las decisiones de la clase política, proporcione racionalidad a la lucha por el poder (gracias al establecimiento de reglas precisas), factores indispensables para el desarrollo del proceso mundial al que la historia asiste.

Por tales motivos, ha habido un encumbramiento de la democracia como un proceso de convivencia política fundamentado en el respeto a los derechos humanos y en la cohabitación social razonada, que —como método para la constitución del gobierno y la formación de las decisiones políticas— inicialmente se ha referido a la *transparencia* del procedimiento republicano de acceso a poder, léase las elecciones.

La democracia —sea cual fuere el adjetivo que se le incruste— requiere de componentes para funcionar como régimen político: reglas precisas, organismos que la vigilen, valores que la conduzcan, e instrumentos que la vigoricen, con lo que la participación —el eje de vinculación entre la sociedad y el desempeño de su Estado— ha pasado a plano fundamental dentro de la política.

En el caso de México, la necesidad de legitimación política en un contexto de reestructura mundial, fue un detonador para encauzar en la agenda nacional las recurrentes demandas de apertura por parte de la sociedad a un régimen político sumido en un proceso de renovación de su clase política gobernante. De igual forma, se llevó a cabo una readecuación organizacional del sistema político y sus instituciones (que algunos analistas llamaron *reforma del Estado*) en la cual se trató de ajustar al Estado a los requerimientos

que la etapa de la mundialización demanda, entre otros, la democratización en el acceso a sus medios instrumentales.

Por su parte, el Distrito Federal –la capital del país– ha sido, es, y muy seguramente seguirá siendo, el centro político por excelencia del país. En él se concentra la actividad política federal, se tiene mayor participación opositora, se condensan mayores contradicciones económico-sociales. No obstante, su estructura político-administrativa había sido cerrada, sin espacios para la participación política ciudadana. En ese sentido, y en congruencia con la tendencia democrática en boga, resultaba indispensable para el Estado una modificación del entramado sobre el cual se asentaba y ejercía el poder político en la capital del país; situación que explica cabalmente la reforma política del Distrito Federal en 1996.

Parte cardinal del proceso de democratización, y resultado coherente de la reforma política en la Ciudad de México, es la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, el órgano encargado de las elecciones en la capital del país, así como su desenvolvimiento inicial, la organización de las elecciones vecinales, un renovado proceso de participación política ciudadana. Por lo anterior, resulta trascendental para el estudio del desarrollo de la vida democrática en la capital del país, un análisis del Instituto Electoral capitalino y su vinculación con su encomienda vecinal, pues esto representa un notable cisma dentro de la historia política de la capital del país, una coyuntura que se refiere a la Institucionalización de la democracia como legitimador político que, mientras se enraiza como medio y sistema de valores racionales en la lucha por el poder público, coadyuva con la reestructuración global del sistema capitalista, la mundialización de la economía.

## DEFINICIONES DE ARRANQUE

Antes de emprender el análisis sobre el Instituto Electoral del Distrito Federal y su primer encomienda, las elecciones vecinales, resulta esencial asentar el concepto de cada uno de elementos comunes sobre los cuales el ensayo discurrirá.

De esta forma, al referirse al Estado, éste será entendido como el centro de poder político público que necesariamente cuenta con territorio, población, gobierno y leyes. Su objetivo primordial es establecer un orden que mitigue la escasez y el conflicto social y, en términos económicos, salvaguardar al mercado como elemento sobre el cual estructura su modo de producción.<sup>1</sup>

Por su parte, al mencionar a la sociedad civil, ella será conceptualizada como la sociedad humana diferenciada en su seno, necesariamente organizada y provista de voluntad política. Es el sujeto y objeto del poder político.<sup>2</sup>

En relación con la democracia, ella será aludida como una forma de régimen político fundamentado en instituciones que racionalizan la búsqueda, ejercicio y pérdida del poder. Es un régimen que el Estado utiliza para conservar, a través de la legalidad

<sup>1</sup> Esta definición fue estructurada con diversos fundamentos teóricos: para el elemento político se retomó la idea de violencia física en Max Weber, *El político y el científico*, México, Ediciones Coyoacán, 3ª ed., 1996; así como el aspecto del poder político y elementos del Estado abordados en Ricardo Uvalle Berrones, *Los nuevos derrotados de la vida estatal*, Toluca, IAPEM, 1994, y Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, 1997. Finalmente, para integrar el factor económico se revisó el análisis de Pierre Salama, y Gilberto Mathias, *El Estado sobredesarrollado*, México, Era.

<sup>2</sup> Este concepto fue básicamente integrado con ideas extraídas de Norberto Bobbio, *op. cit.*

y la legitimidad que ella produce, su poder político, y coadyuvar en la consecución de sus objetivos.<sup>3</sup>

Participación política se entenderá como la acción emprendida por la sociedad civil, a través de medios civilizados, que tiene como fin relacionar a ésta con su gobierno. En términos democráticos, es un método para formar gobiernos y legitimar decisiones políticas. Se fundamenta en responsabilidad y solidaridad.<sup>4</sup>

Finalmente, institución será abordada como forma social creada a través del consenso de fuerzas sociales, dotada de organización jurídica y/o material, que funciona como intermediario (no necesariamente neutral) en el intercambio de relaciones tanto económicas como políticas y sociales, proporcionando a ese proceso orden y estabilidad.<sup>5</sup>

#### LEGISLACIÓN ELECTORAL: REPASO DE LAS NORMAS QUE INSTITUCIONALIZAN A LA DEMOCRACIA

Una aspiración política se ha vertido a lo largo del presente siglo en la gran parte del mundo: la democracia. La aplicación de ésta se ha referido, de forma inicial, al elemento de selección de quienes tomarán

<sup>3</sup> La definición de *democracia* fue primordialmente estructurada con tres libros de Norberto Bobbio: *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*; *El futuro de la democracia*; así como *Diccionario de política*, este último escrito junto con Nicola Matteucci.

<sup>4</sup> *Participación política* fue entendida esencialmente a través de la revisión de la colección *Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática*, editada por el Instituto Federal Electoral, especialmente "La participación ciudadana en la democracia", de Mauricio Merino Huerta.

<sup>5</sup> Para construir el concepto de *institución* se revisaron los análisis emprendidos en Umberto Cerroni, *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 1992; Mary Douglas, *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza Universidad, 1996; René Lourau, *El análisis institucional*, Buenos

las decisiones: "La historia de las naciones democráticas contemporáneas ha sido, en buena medida, la historia de sus elecciones."<sup>6</sup> Por tanto, si hay elecciones limpias, transparentes, legales, intachables e imparciales, es posible afirmar que la democracia existe.

La democracia requiere necesariamente de las reglas pues éstas son el sustento con el cual el poder político se racionaliza: se reduce la incertidumbre, se otorga orden, se determinan las oportunidades, se establecen incentivos, y se sancionan las violaciones.

Por lo anterior, revisar la legislación electoral mexicana –como una institución básica para el asentamiento de la democracia–, es un ejercicio que, por un lado, vincula el proceso de democratización acaecido en el país, y por otro lado, dimensiona el valor de la reforma electoral en el Distrito Federal y su posterior institucionalización.

Desde la reglamentación de las elecciones en el siglo anterior, hasta nuestros días, se han vivido procesos que, en su conjunto, muestran una imparable evolución de las reglas de participación política hacia formas cada vez más razonables y aceptadas por todos, procedimiento que ha civilizado el acceso al poder y legitimado su ejercicio.

A partir de la promulgación de la Ley Electoral de 1911 y hasta la publicación del Código Federal de Instituciones y Pro-

Aires, Amorrotu, 1991; James G. March, Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997; y Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

<sup>6</sup> Pedro Aguirre, Alberto Bégné, José Woldenberg, *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones. Estudios comparados*, México, Nuevo Horizonte Editores, 2ª ed., 1997, p. 11.

cedimientos Electorales (COFIPE) –la legislación electoral actual–, se han aprobado alrededor de siete leyes, las cuales han incluido aspectos notables en la regulación cabal de los procesos electorales, como lo fue la secrecía del voto en 1918, el derecho al sufragio para las mujeres en 1954, el carácter permanente a la credencial de elector en 1963, o la regulación puntual de los partidos políticos en 1977.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) –la norma que rige actualmente el proceso electoral federal– fue promulgado el 6 de abril de 1990. Dicha norma ha pasado por tres reformas fundamentales (1993, 1994 y 1996); por lo que representa el conjunto de reglas electorales más legitimado en la historia política del país gracias a dos razones primordiales: a su origen fundamentado en la negociación y el consenso, y a su eficacia comprobada en la práctica.

En términos de contenido, el COFIPE contiene un amplio número de libros y artículos que regulan el proceso electoral federal con puntualidad y exactitud, destacando el sistema de medios de impugnación y el Instituto Federal Electoral, el órgano encargado de organizar los comicios a nivel federal.

Así, es posible afirmar que el desarrollo de la legislación en la materia ha seguido un sendero que la ha llevado hasta convertirla en una norma evidentemente perfectible, pero sumamente confiable. Por lo anterior, la correspondencia de los procesos electorales en las entidades resulta esencial para coadyuvar en el cabal desarrollo del proceso democrático, más aún si se trata de la capital de la República Mexicana, el Distrito Federal.

## EL DISTRITO FEDERAL:

### EL CENTRO POLÍTICO DEL PAÍS

El Distrito Federal, la Ciudad de México, es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de la República Mexicana; condición que se asienta en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Distrito Federal es la capital del país porque ha tenido un papel fundamental en toda la historia de México; no sólo fue el centro político-administrativo, económico, cultural y religioso más importante de los pueblos precolombinos; sino también ha sido protagonista en el desarrollo histórico del Estado, con lo que es, sin lugar a dudas, la ciudad más importante de la República Mexicana.

Fray Servando Teresa de Mier, con argumentos de índole geográfico, histórico, político y sociológico, consiguió que la Ciudad de México fuera designada para el asiento oficial de los Poderes Federales con la categoría y denominación de *Capital de la República Mexicana*. Por ello, el Congreso de la Unión, el 18 de noviembre de 1824, decretó que la Ciudad de México serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 ordenaba al Congreso de la Unión, en su artículo 73, Fracción VI, *Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios*, conforme a tres bases: 1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en Municipalidades; 2ª Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa; 3ª El gobierno del Distrito Federal y los de los territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República y el Gobernador del Distrito Federal y el de cada

uno de los territorios serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Así, el 13 de abril de 1917 Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, en donde estableció que el Municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. Situación que fue suprimida en 1928 por el Presidente electo, Álvaro Obregón.

La historia del Distrito Federal es el parámetro de la vida del país. Lo que en la capital sucede no sólo afecta a todo el país, sino que es una muestra fehaciente de las coyunturas nacionales. La capital del país ha sido y es el corazón de la modernización del país, la industrialización y el mercado han tenido su introducción y auge en la urbe federal: "la orientación del gasto público ha favorecido al Distrito Federal en términos de infraestructura, lo cual ha fomentado, a su vez, la confluencia de una serie de factores como el mercado, la mano de obra calificada, el sistema financiero, los servicios especializados y las actividades culturales. Todo ello ha redundado en estímulos al proceso modernizador de la entidad."<sup>7</sup>

No obstante, el aspecto económico del Distrito Federal no es la única parte trascendental que la capital tiene para con el Estado mexicano, pues existe otro elemento, tal vez el más importante de todos, que sostiene y sustenta el dominio estatal, la orientación política: su carácter de centro político obedece, por un lado, al hecho de que el Distrito Federal es la sede de los poderes federales dentro de un régimen presidencialista, lo cual lo convierte en el sitio donde se formulan y adoptan las decisiones políticas que se

Jacqueline Peschard, *Las elecciones en el Distrito Federal (1946-1985)*, México, Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 82.

proyectan sobre toda la nación, y por otro, aunque derivado de la misma circunstancia, a que ha sido el corazón de la actividad de los partidos políticos nacionales del México contemporáneo.\*

Así, el Distrito Federal es imprescindible para el Estado mexicano porque gran parte de la dominación política de éste tiene que cimentarse necesariamente en el manejo de aquel. Las decisiones, y los resultados que se obtengan de ellas en el Distrito Federal, son un parámetro indispensable para la dirección del poder político estatal. La pluralidad y legitimidad políticas imperantes en la ciudad capital son un termómetro de gobernabilidad, factor esencial para la conservación del Estado mexicano. Por ello, bien valdría la pena recordar el argumento que utilizó Fray Servando Teresa de Mier para defender la categoría de capital de México para el Distrito Federal contra la posible denominación del Estado de Querétaro: lo que se busca para sede de los poderes federales no es el centro geográfico sino el político.

## REFORMA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL:

### ÉNFASIS EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL

El Distrito Federal junto con el país en general han entrado en la presente década en un destacado proceso de reforma de Estado que tiene como objetivo principal contribuir a la transformación del sistema político mexicano para hacerlo más democrático, más moderno y más justo. Por ello, la Reforma Política está orientada a rediseñar la estructura y la forma de organización de la representación política de la sociedad y a revisar dos aspectos básicos:

\* *Ibid.*, p. 76.

la forma como se estructura e integra la representación nacional, y no sólo como se integra el poder, sino también como se ejerce para que sea más democrática y más razonable.<sup>9</sup>

La participación política de los capitalinos a lo largo de su historia ha tenido rasgos característicos muy diferenciados del resto de los estados integrantes de la Federación. La condición del Distrito Federal de sede de los Poderes de la Unión y su característica de estado fundador del pacto federal, fueron los argumentos que se enfrentaron para discutir la definición del otrora Estado del Valle de México. Así, los constituyentes de 1917 dejaron al Distrito Federal como *estado condicionado* o con *derechos suspendidos*. En esencia, esas razones giraron en torno al argumento de que no podían coexistir dos poderes soberanos en el mismo lugar sin que surgieran, inevitablemente, conflictos irresolubles entre los mismos y que, por ello, los poderes federales necesitaban de un territorio que les fuera propio para el desempeño de sus funciones.<sup>10</sup>

No obstante, se acordó que el Distrito Federal tuviera municipios gobernados por Ayuntamientos de elección popular directa. Sin embargo, en 1928 se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional con lo cual se suprimió el régimen municipal en el Distrito Federal y se encomendó su gobierno directo al Poder Ejecutivo de la Nación. Entonces, se creó el Departamento del Distrito Federal y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, designado por el Presidente de la República y únicamente responsable ante él. También

<sup>9</sup> José Natividad González Parás, "Rumbo a la reforma electoral y del Distrito Federal", en *El Nacional*, 29 de abril de 1996, p. XVII.

<sup>10</sup> Arnaldo Córdova, "El régimen constitucional del Distrito Federal", en Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, *La democratización del Distrito Federal*, Casa del sol, núm. 6, México, 1992, p. 6.

aparecieron los delegados que eran empleados subalternos del Jefe del Departamento del Distrito Federal y se limitaban a seguir las órdenes que su jefe recibía del Presidente de la República.<sup>11</sup>

Así, la pérdida de municipios en el Distrito Federal propició una disminución en la participación de la sociedad civil capitalina y su organización política local, pues únicamente tenía espacios en figuras vecinales y elecciones que competían en el ámbito federal.

La situación su fue modificando. En 1988 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (un órgano de representación capitalina sin funciones legislativas), en 1994 se publica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en 1995, el 17 de enero, se firma el Acuerdo Político Nacional para avanzar en las reformas electoral y del Distrito Federal.<sup>12</sup> Posteriormente, los trabajos para la reforma se llevaron a cabo entre los principales partidos políticos y el Poder Ejecutivo, hasta que el 27 de octubre de 1995 se firmó el Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal entre el titular del Departamento del Distrito Federal y los dirigentes capitalinos del Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo. Negociaciones que tuvieron su consecuencia en los acuerdos dados a conocer el 15 de abril de 1996.

<sup>11</sup> Al respecto, cabe indicar que las delegaciones, concebidas como unidades territoriales puramente administrativas, en su arbitraria demarcación no crearon identidades sociales, políticas ni culturales. En contraparte a ello, la clase gobernante obtuvo con esa reforma un control político, social y económico que le servía para aplicar todas las disposiciones concernientes al aumento y conservación de su poder, así como los lineamientos para la promoción de las relaciones de producción capitalistas desde el centro del país.

<sup>12</sup> Dicho proceso tiene un antecedente político en días anteriores a esa fecha, el 13 de diciembre de 1994 el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, se reunió con asambleístas y señaló que en el Distrito Federal se requería de una democracia sin simulaciones.

Los acuerdos alcanzados en la mesa para la reforma política del Distrito Federal fueron:

- El Distrito Federal tendrá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le confiere y su gobierno estará a cargo de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que se determine. Esto es, que el Distrito Federal deja de estar sujeto a un régimen de excepción, sin que esto signifique modificar su naturaleza jurídica como capital de la República y sede de los Poderes Federales, garantizando el pleno ejercicio de las atribuciones que dichos poderes tienen en su territorio.
- El titular del órgano Ejecutivo se denominará Gobernador y será electo por votación universal, libre, directa y secreta. Los requisitos de elegibilidad serán iguales a los demás. No habrá reelección. Esto significa, que se reivindica los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal al establecer que podrán elegir al titular del órgano Ejecutivo, Gobernador, por voto directo.
- El periodo de gobierno será de seis años, siendo únicamente en 1997 de tres años. Las causas de remoción serán establecidas en el título cuarto de la CPEUM. Se incluirá una fórmula similar a la de la desaparición de Poderes de los estados.
- El Congreso de la Unión podrá expedir las leyes o decretos que se requieran.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal integrada por diputados locales, será el órgano que tendrá la facultad de legislar en materia local, con excepción de lo que la CPEUM señala que le corresponde al Congreso de la Unión. Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

expedirá el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal así como su ley electoral.

- Se instituyen el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Es decir, se instituye formas directas de participación: el referéndum respecto de leyes que sean competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o reglamentos gubernamentales, el plebiscito en cuanto a decisiones de efectos generales y la iniciativa popular para promover dichas vías de participación ciudadana.

Así, el 22 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional que modificaba la organización del gobierno del Distrito Federal. Reforma política que ocurrió, según se ha indicado, para democratizar a la capital del país y otorgar legitimidad al ejercicio del poder en ella:

con estos cambios se avanza en la solución de problemas de legitimidad de las autoridades locales y, en buena medida, se resuelve la vieja dicotomía entre democratización y gobernabilidad mediante la instauración de un estado de excepción que permite la recuperación parcial de los derechos políticos de los capitalinos y la permanencia de los poderes federales en el mismo territorio.<sup>13</sup>

Así, la reforma política en el Distrito Federal, el otorgamiento de derechos políticos a los ciudadanos de la Ciudad de México, tiene su esencia en la transformación de dos elementos, a saber, la representación de los habitantes en el gobierno capitalino y la efectividad en la gobernabilidad de la entidad. Es por ello que los dos grandes resultados de la reforma política en el Distrito Federal fueron la posibilidad de elegir al Jefe del Poder Ejecutivo capitalino

<sup>13</sup> Rosa María Mirón Lince, "La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal", en *Estudios Políticos*, núm. 21, Cuarta época, Mayo-agosto, 1996. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 167.

y el otorgamiento de mecanismos para que el gobierno actuara con mayor acercamiento a su población.

En la Ciudad de México, las contradicciones propias de un centro de producción económico y político iban conformando una especie de olla de presión social que amenazaba con hacer uso de la violencia como medio para dirimir todos los conflictos sociales, se estaba construyendo una bomba de tiempo en el Distrito Federal.<sup>14</sup>

En tal sentido, la reforma política de 1996 en el Distrito Federal trajo como resultado la aparición de una perspectiva política de solución al inminente conflicto social que se presentaba en la capital y que, al generar ingobernabilidad al interior de ésta, presuponia una fuerte crítica al Estado mexicano y a las contradicciones de clase imperantes en su seno. En ese tenor, los acuerdos alcanzados en la mesa de reforma política para el Distrito Federal formaban un cuadro de solución que, con fórmulas políticas (tales como democracia, autonomía, apertura, inclusión y, participación política), mostraban un espectro diferente de la relación gobierno-sociedad civil que se tornaba en sí mismo como una solución a la compleja tarea que significa, casi por definición, gobernar al Distrito Federal, al centro político-económico del país.

Así, la reforma en el Distrito Federal agrupó varios procesos: implantación de instrumentos políticos a problemas sociales y económicos para encauzar el conflicto al campo de la política; continuidad con una línea proveniente del mismo Poder Ejecutivo,

<sup>14</sup> En 1997 había alrededor de 8.5 millones de habitantes, la población era de 5 mil 660 habitantes por kilómetro cuadrado, había más de un millón de personas sin trabajo, en marzo de ese año la tasa de desempleo abierto era de 5.1 por ciento, en el primer bimestre de 1997 se reportaron 4 mil 173 delitos, y el promedio de marchas en años anteriores era de 2 mil por año. Fuente: "Ciudad de México: los números del caos", en *Enfoque*, núm. 178, México, junio de 1997, pp. 3-14.

la cual encumbraba el uso de la democracia como medio para legitimar al Estado mexicano; y apertura política como factor de institucionalización democrática, que fue la forma en cómo el sistema político respondió a las demandas que ponían en tela de juicio a su gobernabilidad.

La readequación de la estructura política en el Distrito Federal sirvió también para legitimar el ejercicio del poder de la otrora clase política dominante pues, mientras se evidenciaba como democrática y abierta, cedió autonomía política a los poderes locales con el objetivo de que éstos administraran el conflicto social en la Ciudad de México.

Asimismo, la reforma política en el Distrito Federal tuvo su secuela y fundamento jurídico en ordenamientos de carácter legal que tenían la intención de institucionalizar los acuerdos alcanzados en ese proceso de democratización. Así, los mandatos legales que resultaron de la reforma política fueron: las reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y, el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF).

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) fue expedido en el año de 1994 por el Congreso de la Unión, éste se encarga de regular todo lo concerniente a la organización y gobierno de la entidad. Dicho estatuto tuvo sus más recientes reformas en el año de 1997, cuando el Pleno de la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal (ALDF) aprobó la iniciativa de Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del estatuto. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal consta de 145 artículos distribuidos en siete títulos.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), que si bien había existido una legislación anterior con el mismo

título en 1995, es la publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 21 de diciembre de 1998; ésta tiene el objetivo de fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Gobierno de la Ciudad de México. Consta de 112 artículos distribuidos en cuatro títulos.

Por su parte, el Código Electoral del Distrito Federal fue publicado el 5 de enero de 1999 en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*. Dicho ordenamiento se encarga de reglamentar las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal correspondiente a los derechos y las obligaciones político-electorales de los ciudadanos; las prerrogativas, los derechos y las obligaciones de los partidos políticos; la función estatal de organizar las elecciones para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno, los funcionarios públicos encargados de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, así como los procedimientos de participación ciudadana; las faltas y sanciones electorales; el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales; y la organización y competencia del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. El CEDEF consta de 277 artículos distribuidos en ocho libros.

Con la publicación del CEDEF, se institucionalizan los procesos electorales en el Distrito Federal, y por ello las elecciones en el Distrito Federal han tomado un nuevo rumbo en la vida política de la capital del país.

Las elecciones en el Distrito Federal –instrumento de participación política en la democracia– han dado un vuelco en su

simbolismo político y su desarrollo procedimental. De ser, en sus inicios, elementos puramente formales y legitimadores sustanciales de la clase política en el país pasaron, en su desarrollo, a convertirse en factores mínimos de expresión y rechazo popular al régimen autoritario de la familia revolucionaria.<sup>15</sup> Así, las elecciones en el Distrito Federal, con la reforma política de 1996, han pasado a formar parte de la línea federal que las ubica como parte fundamental de la democracia, institución legitimadora y legalizadora del poder político del Estado mexicano.

Los comicios en la capital del país siempre habían sido un factor para llamar la atención gracias a la especificidad de los resultados en esa entidad. Es decir, que “las constantes en el comportamiento electoral capitalino son la caída en los apoyos priistas y el crecimiento de los votos opositores.”<sup>16</sup>

En tal sentido, el Distrito Federal, en cuanto centro político-económico-social, había mostrado una problemática específica para la conservación de la otrora clase política en el poder y su institución política (el Partido Revolucionario Institucional). En ese tenor, los elementos indicados presentaban una paradoja digna de llamar la atención: la estructura político-administrativa del Distrito Federal hasta antes de la reforma política de 1996 —el Departamento del Distrito Federal— tenía el objetivo de servir al Poder Ejecutivo Federal

<sup>15</sup> Jacqueline Peschard establece una división institucional del significado de las elecciones capitalinas en dos periodos plenamente destacados: 1) 1946-1961 restricciones al crecimiento de la oposición, y, 2) 1964-1985 estímulos a la oposición. Cfr., Peschard, Jacqueline, *op.cit.*, p. 25.

<sup>16</sup> Afirmación que no sólo tiene su sustento científico con el estudio realizado por Jacqueline Peschard, sino, en fechas recientes, con un ensayo de Silvia Gómez Tagle. Cfr. *Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal* en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (coord.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés Editores, 1ª ed., diciembre de 2000.

como centro de dominio político-económico para la conservación de su poder, sin embargo —es aquí donde se muestra la paradoja— la tendencia electoral subraya que el Distrito Federal es una entidad donde la oposición en general ha tenido su mayor acogida para el establecimiento de sus partidos políticos y en donde ha contado con los mejores resultados de los procesos electorales en los que ha participado.

En ese sentido, la oposición fue encontrando terreno fértil en la Ciudad de México. No obstante, era una oposición diversa, plural. Por ello, el voto en contra del Partido Revolucionario Institucional no tenía un efecto de contención pues éste se diluía en una gama de partidos opositores que daban muestra de la heterogénea preferencia del electorado capitalino.

Es por ello que, la preferencia electoral en la Ciudad de México oponía un reto inmediato a la clase y al partido gobernantes: el centro de dominación política amenazaba con dejar de serlo. Así que, por la situación electoral en el Distrito Federal y, como ya se indicó, por el creciente flujo de demandas sociales y políticas al interior de la capital del país, la clase en el poder negoció con los partidos políticos más representativos para iniciar un proceso de reforma en el Distrito Federal con el objetivo de asestar una solución política al conflicto imperante en la capital y, asimismo tratar de obtener condiciones propicias para retomar el terreno electoral perdido.

Así, se les devolvió a los ciudadanos capitalinos el derecho político de elegir al encargado del Poder Ejecutivo del Distrito Federal. De esta manera, el día 6 de julio de 1997 se llevaron a cabo elecciones en la Ciudad de México para elegir al Jefe de Gobierno capitalino y a los diputados que conformarían la primera legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esas

elecciones fueron organizadas y desarrolladas por los órganos desconcentrados a nivel local y distrital del Instituto Federal Electoral (IFE), los cuales se ampararon en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y en el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la nueva demarcación territorial de los 40 distritos electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997. Esto se dio así, puesto que el Distrito Federal aún no contaba con su propia legislación electoral, la cual tendría que ser aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, órgano que aún no iniciaba sus gestiones.

Es de destacar que, como resultado de esos comicios locales efectuados en julio de 1997, se demostró de manera fáctica la tendencia electoral que se había identificado en el Distrito Federal: la preferencia electoral de los capitalinos señalaba un aumento preferencial por la oposición y una disminución por el Partido Revolucionario Institucional.<sup>17</sup> Con ello, en las primeras elecciones contemporáneas en el Distrito Federal, la oposición se volvió gobierno y el otrora partido gobernante tuvo que dejar de serlo.

Con su triunfo, la otrora oposición tuvo que actuar como gobierno en el Poder Ejecutivo Local y como mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedándole por delante muchos

<sup>17</sup> Los resultados en las elecciones indican un aplastante triunfo del Partido de la Revolución Democrática: en los diputados de mayoría relativa ganó 38 distritos de 40 posibles, y, en la elección de Jefe de Gobierno obtuvo 1 859 866 votos, lo que representó un 48.09% de la votación total. Fuente: *Elecciones 1997, Distrito Federal: diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno*, México, IFE, 1997, tomo IV.

retos que enfrentar, siendo uno de ellos la estructuración del proceso electoral en el Distrito Federal y la promulgación de su ley electoral local.

De tal manera, el 5 de julio de 1999 apareció publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF) como norma aprobada por el órgano legislativo del Distrito Federal para regular el proceso electoral y los procesos de participación ciudadana en el Distrito Federal.

La relevancia institucional del CEDF no sólo radica en que establece las reglas para llevar a cabo el proceso electoral capitalino sino que incluye la creación, en su libro tercero y séptimo respectivamente, de dos instancias mediadoras y vigilantes del juego electoral en la Ciudad de México: el Instituto Electoral del Distrito Federal como organismo público autónomo depositario de la autoridad electoral y responsable de llevar a cabo la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana en la capital del país, y el Tribunal Electoral del Distrito Federal como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral que tiene a su cargo garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad.

Así, con la creación de los organismos indicados en el Distrito Federal, uno de carácter político-administrativo y otro de aspectos jurisdiccionales, las elecciones en el Distrito Federal han entrado en un proceso en boga de institucionalización democrática, el cual tiene su origen, evolución y fundamento en la creciente participación política.

## INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

A sabiendas de la necesidad de contar con órganos jurídico-políticos que regulen la competencia electoral en la capital del país, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal promulgó el 5 de enero de 1999, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal, y con él, la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal como el organismo encargado de la administración de los procesos electorales en la Ciudad de México, el mediador político-administrativo en el desarrollo de la democracia electoral en la capital del país.

El libro tercero del Código Electoral del Distrito Federal, que se titula "Del Instituto Electoral del Distrito Federal", regula al mencionado instituto a través de siete títulos. Cabe destacar que el CEDF no sólo enuncia las estructura y los procesos administrativos que tendrá el Instituto Electoral del Distrito Federal, pues también lo conceptualiza y le señala la orientación de sus fines y acciones.

El Instituto Electoral del Distrito Federal es "el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana."

"El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios."

"Sus fines y acciones estarán orientadas a:

- 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 del sufragio; y
- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.<sup>18</sup>

A pesar de que en términos formales el Instituto Electoral del Distrito Federal había sido creado gracias a la promulgación del Código Electoral capitalino, en aspectos fácticos su creación aún no se consumaba del todo pues los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (máximo órgano de dirección del Instituto) no habían sido nombrados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por tal motivo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fundamentándose en el artículo 55, I, del Código Electoral del Distrito Federal que señala que:

El Consejero Presidente, los seis Consejeros Electorales y tres Consejeros Electorales suplentes generales en orden de prelación, serán nombrados sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, de entre las propuestas que formulen los Grupos Parlamentarios a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.<sup>19</sup>

La Asamblea nombró el 14 de enero de 1999\* como miembros del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal a

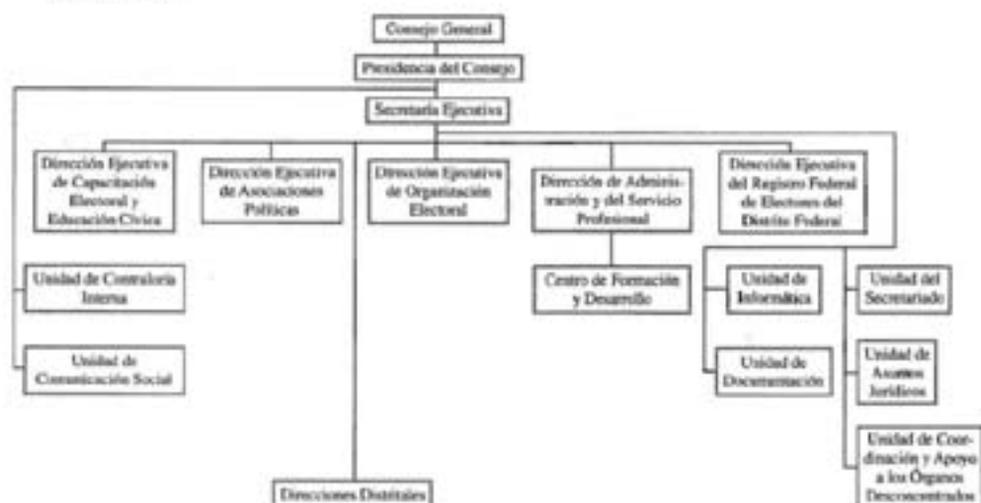
<sup>18</sup> "Código Electoral del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*, 5 de enero de 1999, Libro Tercero, Título Primero, artículo 52, pp. 36-37.

<sup>19</sup> *Op. cit.*, Libro Tercero, Título segundo, capítulo I, artículo 55, p. 37.

\* Publicado en *La Jornada* el 16 de enero de 1999.

Emilio Álvarez Icaza Longoria, Eduardo R. Huchim May, David Ibarra Muñoz, Rubén Jesús Lara León, Rodrigo Alfonso Morales Manzanares y Leonardo Antonio Valdés Zurita como Consejeros Electorales Propietarios, a José Antonio Crespo, Rosa María Mirón Lince, y Juan Francisco Reyes del Campillo como Consejeros Electorales Suplentes, y a Javier Santiago Castillo como Consejero Presidente. Cabe señalar que David Ibarra Muñoz, en días posteriores a su designación renunció al cargo de Consejero Electoral y, la hasta entonces Consejera Electoral Suplente, Rosa María Mirón Lince ascendió a ocupar el cargo de Propietaria. Al respecto, resulta trascendente destacar que todos los Consejeros Electorales tienen un historial profesional destacado en el ámbito de las ciencias sociales –específicamente en temas electorales–, ya sea como académicos, investigadores y hasta como funcionarios públicos.

El organigrama del Instituto Electoral del Distrito Federal es el siguiente:



El Instituto Electoral del Distrito Federal es una institución política pues funciona como un ente con estructura organizacional que se encarga de la conformación, administración, ejecución y conservación tanto legal como legítima del poder político al que atañe el espacio de esa institución, es decir el ámbito electoral. Es además, institución política porque con su constitución aporta elementos de orden así como una estructura estable en torno al poder político; asimismo, su establecimiento permite, al menos en teoría, la formación del consenso de las fuerzas políticas y, por sí fuera poco, sus reglas definen el marco mediante el cual la política se desarrollará, en este caso, la democracia electoral.

#### ELECCIONES VECINALES

Desde su inicio (enero de 1999) hasta nuestras fechas, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha organizado dos procesos electorales (las elecciones vecinales en 1999 y la renovación de cargos de elección popular en el 2000), prácticamente un tipo de elección por cada año de su existencia. En el año electoral que acaba de concluir, el Instituto Electoral del Distrito Federal coordinó la renovación de 40 diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la elección de 16 Jefes Delegacionales y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y lo hizo, según una opinión generalizada, de una manera acertada y veraz.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Tal aseveración es producto de una gran cantidad de notas aparecidas en los diarios que reproducen la opinión de diversos personajes públicos, quienes aseguran estar satisfechos con la labor realizada por el Instituto Electoral del Distrito Federal. Asimismo, cabe señalar que otra muestra fehaciente se encuentra en las escasas impugnaciones a los resultados, así como en la ausencia de conflictos poselectorales.

En tal sentido, el análisis de su primera actuación resulta importante no sólo para el estudio de una institución necesaria para la construcción democrática de un régimen, sino porque se refiere a un proceso de participación ciudadana en la capital del país, la organización y resultado de la elección de los comités vecinales en 1999.

Las elecciones vecinales fueron los comicios realizados el 4 de julio de 1999 que tenían como objetivo integrar los Comités Vecinales, la figura de representación vecinal contemplada en el título cuarto de la LPCDF.

La figura de representación vecinal tiene sus antecedentes dentro de la historia del Distrito Federal pues, luego de la supresión de sus municipios en 1928, tuvo diferentes instancias de representación vecinal:

1. Consejo Consultivo. El ciudadano no tenía nada que ver con su integración.
2. Consejo Consultivo II. Se integraba con los 16 presidentes de las juntas de vecinos.
3. Jefe de Manzana. Era electo por voto directo de vecinos. Sus funciones eran proponer, solicitar servicios a la autoridad y coadyuvar con ésta.
4. Presidentes de colonia. Elegidos por los jefes de manzana. Sus funciones eran similares a las de los jefes de manzana, pero a nivel más general y con contacto más directo con las autoridades.
5. Juntas de vecinos. Conformadas por presidentes de colonia de una demarcación. Trabajaron con Delegaciones en materia de servicios públicos, seguridad, vivienda.
6. Consejos Ciudadanos. Órganos de representación vecinal que fungían como intermediarios entre ciudadanos y

autoridades. Autorizaban, supervisaban y evaluaban programas delegacionales. Los consejeros eran electos por voto directo. Fueron derogados ante la propuesta de la nueva LPCDF, los Comités Vecinales.

Según la LPCDF, 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 del suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.<sup>21</sup>

La elección de Comités Vecinales se realiza a través de voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y por medio de planillas que buscan integrar al órgano de representación vecinal. Para su representación, el Distrito Federal fue dividido en Unidades Territoriales (correspondientes a colonias, barrios, pueblos o unidades habitacionales), en donde funcionaría un Comité Vecinal por cada Unidad Territorial.

La elección ordinaria<sup>22</sup> de los Comités Vecinales se llevó a cabo el día 4 de julio de 1999.

<sup>21</sup> "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de diciembre de 1998, artículo 80.

<sup>22</sup> Cabe señalar que también se realizaron elecciones extraordinarias de Comités Vecinales a partir de que el Tribunal Electoral del Distrito Federal anuló la elección de 10 Comités, y de que el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal decidió llevar a cabo comicios en otros seis Comités por haberse presentado empate entre dos o más planillas.

Los datos básicos<sup>23</sup> de los comicios vecinales son los siguientes:

### GEOGRAFÍA ELECTORAL

Unidades territoriales	Comités Vecinales
1 280	1 352

### LOGÍSTICA

Centros de votación aprobados	Centros de votación instalados	Porcentaje de centros de votación instalados	Mesas receptoras a instalar	Mesas receptoras instaladas	Porcentaje de mesas receptoras instaladas
1 689	1 672	98.99%	10 731	10 397	96.89

### PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Lista nominal	Planillas registradas	Votación válida	Votos nulos	Votos en blanco	Votación total	Porcentaje
6 036 486	3 808	513 016	57 762	2 473	573 251	9.50%

### GASTOS<sup>24</sup>

Presupuesto total para la organización de las elecciones vecinales	Costo del voto por ciudadano inscrito en el padrón electoral	Costo por cada voto emitido	Costo de instalación por cada casilla
78 millones de pesos	23 pesos con 35 centavos	136 pesos con 26 centavos	7 mil 580 pesos

<sup>23</sup> Fuente: *Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal, 1999*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2000.

<sup>24</sup> Fuente: "Cuesta a la ciudad 136 pesos cada voto", en *Reforma*, "Ciudad y metrópoli", México, 12 de julio de 1999, p. 5b.

Como bien puede observarse, los resultados de las elecciones vecinales fueron bajos en términos de participación política y costosos en el aspecto económico, situación que propició críticas hacia el Instituto Electoral del Distrito Federal, el órgano que se encargó de la organización del proceso electoral vecinal y, en ese sentido, el organismo político que dio la cara frente a los resultados obtenidos.<sup>25</sup>

La participación ciudadana en las elecciones vecinales fue excesivamente baja (9.50% con respecto a la lista nominal) y los costos de operación fueron onerosos (\$136.26 por cada voto emitido). Es indudable que se cometieron errores, propios de un proceso de organización electoral –sobre todo si es el primero de un organismo–, sin embargo, más por actitud científica que por justificación institucional, es necesario entender a los resultados a través de un análisis global, pues sólo las aseveraciones sustentadas en un estudio ponderado y sensato –que no complaciente– contribuyen a la institucionalización democrática.

Al respecto, se destacan diversos factores que pretenden contribuir en la reflexión y juicio de los resultados de las elecciones vecinales, los cuales han sido agrupados en dos ámbitos: externo e interno.

El nivel externo se refiere a las condiciones imperantes en el sistema político y que, en ese sentido, restringían el desempeño del Instituto Electoral del Distrito Federal con respecto a la organización de las elecciones vecinales.

<sup>25</sup> En la semana posterior al día de la jornada cívica vecinal, aparecieron, tanto en medios impresos como electrónicos, diversas declaraciones de, entre otros, funcionarios partidistas, assembleístas, funcionarios públicos, y hasta columnistas políticos quienes, luego del porcentaje de participación presentado, no sólo pedían la revisión de funciones del Instituto Electoral del Distrito Federal, sino también lo descalificaban.

1. Un primer elemento en este ámbito, que muy posiblemente sea de los más trascendentales al respecto, se refiere a los partidos políticos. Según los lineamientos establecidos por el Instituto Electoral del Distrito Federal, sobre los cuales se llevarían a cabo las elecciones vecinales, fijados el 17 de mayo de 1999, las planillas contendientes no podrían recibir ni utilizar donativos de partido político alguno ni utilizar su infraestructura para su difusión y campaña. Sin embargo, a pesar de lo indicado por el órgano electoral capitalino, los partidos políticos sí participaron en las elecciones vecinales,<sup>26</sup> al menos de manera clandestina. De esta forma, la participación de los partidos políticos debilitó el proceso vecinal en dos sentidos: 1) Concentrando la actividad proselitista a través de sus operadores, los cuales se acercaban más al perfil del político profesional que al del ciudadano común, el cual veía rebasados sus esfuerzos por tácticas que no sólo buscaban el voto vecinal sino que además pretendían tejer redes de apoyo locales para los futuros comicios políticos; y 2) Al no participar

<sup>26</sup> Afirmación que se sustenta en varios factores: 1) Fue un rumor ampliamente difundido tanto en medios de comunicación como en la vía pública; 2) Hubieron quejas al respecto, siendo la más difundida la presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido de la Revolución Democrática el 17 de junio de 1999 por presunto apoyo en el fotocopiado de propaganda de planillas en el recinto de la Asamblea Legislativa; 3) Las declaraciones personales de algunos líderes de planillas a los capacitadores electorales, al menos en la Demarcación de Ixtapalapa, en donde se asumieron como integrantes de partidos políticos; 4) La evidente similitud en la propaganda de planillas pertenecientes a diversas unidades territoriales; y 5) El salto de algunos líderes de planilla que pasaron, al menos en la Demarcación de Ixtapalapa, de la esfera de la representación vecinal al ámbito de la política (Asamblea Legislativa y Delegaciones Políticas). Elementos que si bien en términos jurídicos se muestran endebles, en términos políticos son congruentes con la lucha por el poder, en la cual los partidos políticos se encuentran inmersos.

formalmente, los partidos políticos evidenciaron la complejidad en la organización de una sociedad civil amorfa y diferenciada; situación que impactó en la mentalidad del ciudadano común, el cual, al no sentirse plenamente identificado, no tuvo el vínculo necesario para integrarse al proceso o asistir a las urnas.<sup>27</sup>

2. Otro factor externo a considerar fue el jaloneo de las fuerzas políticas capitalinas (gobierno, partidos políticos, legisladores y grupos de presión), quienes, en su lucha por cuotas de poder, manosearon, desprestigiaron y debilitaron el proceso de elecciones vecinales. Los ejemplos sobran: la discusión sobre la posible postergación de la jornada electoral, las opiniones que dicho proceso recibió en su contra, y la lucha del Instituto Electoral del Distrito Federal por obtener recursos económicos que le permitieran encarar con fuerza el proceso vecinal, sólo por mencionar algunos.
3. Un factor que no debe soslayarse en la explicación de los resultados de la elección de Comités Vecinales, es el referido a las condiciones económico-sociales de la Ciudad de México. Según los datos expuestos con anterioridad, en el Distrito Federal la degradación económica y los efectos de desintegración social que son consecuencia de aquella, son aspectos que propician el desprecio hacia la actividad política. En ese sentido, la cultura política democrática se enfrentó a situaciones de pauperización económica y social de los capitalinos quienes en su mayoría, en lugar de entender a la actividad política como

<sup>27</sup> Cfr. Octavio Rodríguez Araujo, "Lo social y lo político" en *La Jornada*, 06-07-1999, p. 6.

una oportunidad para encauzar su desarrollo, la consideran un obstáculo fatigante que prefieren omitir.

4. Asimismo, la historia de la estructura política del Distrito Federal es otra variable que merece ser considerada en la correcta evaluación del proceso electoral vecinal. De esta forma, con la supresión de los municipios en 1928 y los posteriores organismos vecinales –los cuales jamás establecieron un fuerte vínculo con la ciudadanía–, se asestó un certero golpe a la participación ciudadana pues ésta se fue diluyendo en figuras representativas que no sólo eran poco efectivas y onerosas para la participación sino que además se fue acumulando una falta de credibilidad en los órganos de representación.
5. Finalmente, existe una pieza indispensable para comprender el resultado de las elecciones vecinales: la figura de Comité Vecinal. Al respecto, es menester recordar que son órganos que tienen la función de relacionar a los habitantes con los órganos político administrativos de las delegaciones para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas; es decir, que no tienen ninguna posibilidad real de influencia en las decisiones del gobierno, con lo cual, más que aglutinar a los ciudadanos, se les dispersa al convertirlos en mecanismos de legitimación antes que de decisión.

El nivel interno, por su parte, se refiere al desempeño del Instituto Electoral del Distrito Federal en la organización y realización de las elecciones vecinales. Para tal efecto, es posible destacar tres elementos sobresalientes.

1. El primero de los factores internos a considerar es el tiempo. Al respecto, cabe señalar que el órgano electoral

capitalino tuvo, en términos formales, seis meses para administrar dicho proceso, tiempo contado a partir de la designación de los integrantes de su Consejo General (14 de enero de 1999). No obstante, la integración del Instituto Electoral del Distrito Federal –la cual por cierto nunca se logró de forma correcta en el proceso electoral– no se consiguió inmediatamente pues tuvo que solventar obstáculos que dificultaban su cometido: instalaciones, personal y organización interna. Por lo que, entre la realización de las elecciones vecinales y la integración del Instituto Electoral del Distrito Federal, hubo un tiempo extremadamente corto.

2. El segundo de los elementos se refiere al recurso económico. En este rubro, el Instituto Electoral del Distrito Federal se enfrentó a uno de los asuntos más difíciles y complejos de la organización electoral vecinal pues consideró que la cantidad originalmente otorgada (78 millones de pesos) resultaba insuficiente, razón por la cual a mediados del mes de abril solicitó una ampliación presupuestal (correspondiente a 216 millones de pesos, de los cuales sólo se ocuparían 68 millones para las elecciones vecinales), de la que sólo obtuvo 64 millones de pesos y apoyos logísticos del Gobierno del Distrito Federal. Por tal motivo, el Instituto Electoral del Distrito Federal contó con recursos económicos limitados para la realización de las elecciones vecinales, factor que entorpeció el desarrollo del proceso según lo había planteado el órgano electoral; por ejemplo, sólo pudo instalar 16 órganos distritales (de un total de 40 contemplados) y, en el caso de la difusión, el Instituto Electoral del Distrito

Federal sólo pudo destinar 35 millones, que representaba la cuarta parte de lo originalmente planeado.

3. Finalmente, como colofón a los elementos atrás abordados, es necesario destacar que la organización de las elecciones vecinales fue una tarea de gran magnitud pues el Instituto Electoral del Distrito Federal tuvo que dividir su esfuerzo en mil 313 procesos (uno por cada Comité Vecinal), situación que se complica al agregársele los factores de la estrechez de tiempo y recursos, con lo que es posible afirmar que las elecciones vecinales fueron para el Instituto Electoral del Distrito Federal una labor titánica.

En tal sentido, puede decirse que el Instituto Electoral del Distrito Federal cumplió en términos formales con lo estipulado en la normatividad, en el sentido de realizar la elección de los Comités Vecinales en tiempo y forma. Cometido que llevó a cabo más con ahínco que por estructura, experiencia o apoyo pues tenía en contra factores externos e internos: lucha por el poder, condiciones económicas en la ciudad, experiencia desgastada en términos de representación vecinal, y escasez económica y temporal, sólo por mencionar algunos. Sin embargo, los comicios se realizaron, con lo que el Instituto Electoral del Distrito Federal se benefició, a pesar del atenuante de la baja asistencia a las urnas, en términos de legitimidad aunque significó un riesgo en términos de participación democrática.

## CONCLUSIONES

El mundo asiste a un cisma histórico en donde la incertidumbre se ha convertido en la única certeza.

El planeta se cubre de amenazas: las redes mafiosas internacionales, el crimen organizado, el agravamiento de desigualdades económicas, la destrucción sistemática del medio ambiente, la explosión demográfica, la descomposición del modelo de sociedad urbana, el asalto de los medios de comunicación, la degradación de la cultura, y la mundialización que convierte a las economías en interdependientes unas de otras.

Las sociedades occidentales ya no se ven con claridad en el espejo del futuro: parecen atormentadas por el paro, ganadas por la incertidumbre, intimidadas por el impacto de las nuevas tecnologías, perturbadas por la globalización de la economía, preocupadas por la degradación del medio ambiente y ampliamente desmoralizadas por una corrupción galopante.<sup>28</sup>

En ese sentido, el Estado y su poder político han sufrido variaciones tanto en sus fundamentos como en su ejercicio y resultados. Debido a las transformaciones sufridas en prácticamente todos los ámbitos de la vida en común, es posible afirmar que el poder político ha perdido gran parte de su capacidad de intervención y de dirección para convertirse, poco a poco, en mero legitimador del proceso económico mundial.

Cada cual constata que, por ejemplo en economía, los equilibrios globales dependen menos de voluntades firmes y de decisiones centrales que de mecanismos de regulación extremadamente delicados, determinados con frecuencia por lo que se denomina "mercado global" y por las lógicas

<sup>28</sup> Ignacio Ramonet, *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid, Debate, 4ª ed., 1999, p. 13.

de la mundialización. En resumen, muchas de las decisiones se toman ciegas y los dirigentes políticos gestionan a tientas (...) Muchos ciudadanos tienen la impresión de que los verdaderos amos del mundo no son lo que ostentan las apariencias del poder político, y que prácticamente la totalidad de los jefes de Estado se encuentra superada por los acontecimientos y no parece estar a la altura de una crisis que mucho no aciertan a identificar, ni siquiera en sus contornos.<sup>29</sup>

Muy posiblemente la situación explicada sea una de las mayores causas por las que la democracia, con todos sus elementos civilizatorios y racionales, sólo ha funcionado como factor de legitimación de un régimen político, el cual la ha utilizado básicamente como sustento normativo en la lucha por el poder. Decepción hacia la democracia que es un riesgo latente y peligroso en extremo en la consecución de una sociedad cada vez más ordenada, próspera y coherente.

En el caso de México, y concretamente del Distrito Federal, ha habido una evolución del sistema político hacia formas respaldadas por estructuras democráticas, desempeño alentado por el desarrollo participativo de la sociedad civil. En ese sentido, la reforma política en el Distrito Federal responde no sólo a decisiones cupulares para garantizar el ejercicio del poder en la capital del país, sino también es un resultado congruente del despliegue participativo de la sociedad civil capitalina.

La promulgación del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), la instalación del Instituto Electoral del Distrito Federal (Instituto Electoral del Distrito Federal), la posibilidad de elección de los representantes al Poder Ejecutivo y Legislativo locales, y la elección de los Comités Vecinales son un resultado tangible de que la reforma política en el Distrito Federal se desliza sobre la

<sup>29</sup> *Ibid.*

vertiente de la institucionalización de la democracia en la capital del país.

Por tal motivo, la elección de los Comités Vecinales en 1999, representó un proceso interesante y sustancial que, en un análisis de la participación política en el Distrito Federal, se debe de considerar, más aún por los resultados obtenidos. Como ya se abordó, la baja participación ciudadana y el oneroso proceso electoral obtenidos en la elección de los Comités Vecinales fueron resultado de una vasta gama de factores que en su mayoría sobrepasaron a las capacidades organizativas del Instituto Electoral del Distrito Federal que, dicho sea de paso, cumplió con la realización de las elecciones vecinales en tiempo y forma mientras que obtuvo experiencia de dicho proceso.

A pesar de la realización en tiempo y forma de las elecciones vecinales, la participación política ciudadana en el Distrito Federal requiere de un análisis que revise la pertinencia de sus mecanismos y las condiciones sociales, económicas, culturales y hasta políticas que la confrontan.

Para lo anterior, necesariamente debe de ponerse en discusión la congruencia de los Comités Vecinales como figura de representación vecinal frente a las características específicas de los ciudadanos capitalinos. Asimismo, también debe de discutirse la participación de los partidos políticos en dicho proceso, la utilidad de los demás instrumentos contemplados en la LPCDF, la creación de otros que tal vez tengan cabida a nivel delegacional, y el incentivo e inclusión de formas propias que la ciudadanía adopta para la solución de los conflictos comunales.

La participación política ha dado señales inminentes de riesgos y oportunidades.

El proceso histórico mundial que ahora se vive ha puesto en crisis el desempeño político pues lo está despojando de su capacidad de intervención y de dirección en los asuntos públicos mientras enfatiza su función legitimadora. Así, la democracia ha comenzado a perder sustento con lo que aparece el peligro vaticinado por Nicolás Tenzer: *El fantasma de una democracia sin política es un factor de debilidad para las democracias modernas*. Por ello, el riesgo mayor es que la democracia se banalice, que se vuelva hueca y, sobre todo, que la ciudadanía en general se decepcione de ella, prefiriendo canjear libertades políticas por beneficios económicos.

*Sin embargo*, un riesgo no es comprendido cabalmente sin su faceta de oportunidad, de momento reminiscente para el hombre. Por tal motivo, la situación histórica que ahora acontece presenta un reto trascendental para el hombre político, para aquel ente que, en términos de Max Weber, se enfrasca *en una prolongada y ardua lucha contra tenaces resistencias por vencer para lo que se requiere, simultáneamente, de pasión y medida*.

La política es el intercambio entre el hombre y el mundo; y es, asimismo, adoptar una concepción global de la sociedad y su porvenir. Es comprometerse con disposición, plantear con maestría, vivir con pasión, pensar con astucia, expresarse con talento, dirigir con sabiduría y buscar lo imposible con inspiración. Es hacer de la virtud un arte al servicio del hombre y sus nobles ideales.

La enorme oportunidad que esta coyuntura nos ofrece es retomar el terreno perdido y volcarlo a favor de la sociedad y su cabal ordenamiento a través de la política, tarea en donde la participación es una herramienta indispensable.

La participación es un instrumento de la democracia que la complementa al acercarla a la ciudadanía. De esa forma, puede

conducir a una mejora de las condiciones políticas y económicas pues no sólo presiona al poder, sino que también influye en su ejercicio. Así, la participación puede devolver la capacidad directiva de la política e incentivar el proceso de democratización que aún no termina.

La participación no es la panacea, pero es la sublime oportunidad de tomar las riendas de nuestro destino no sólo para resistir la pauperización de la economía, sino para construir un poder benéfico para todos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Pedro; Alberto Begué, y José Woldenberg, *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones, Estudios comparados*, México, Nuevo Horizonte, 2ª ed., 1997.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 5ª reimposición, 1997.
- , *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- , *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Cerroni, Humberto, *Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, México, Siglo XXI, 1992.
- "Ciudad de México: los números del caos", en *Enfoque* núm. 178, México, junio de 1997, pp. 3-14.
- "Código Electoral del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*, 5 de enero de 1999.
- Córdova, Arnaldo, "El régimen constitucional del Distrito Federal", en Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, *La democratización del Distrito Federal*, Casa del sol, núm. 6, México, 1992.
- Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Colección editada por el Instituto Federal Electoral.
- "Cuesta a la ciudad 136 pesos cada voto", en *Reforma*, "Ciudad y metrópoli", México, 12 de julio de 1999, p. 5b.
- Douglas, Mary, *Cómo piensan las instituciones*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.
- Elecciones 1997. Distrito Federal: diputados a la Asamblea Legislativa y jefe de Gobierno*, México, IFE, 1997, tomo IV.
- Estadística de la Elección de Comités Vecinales del Distrito Federal. 1999*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2000.
- Gómez Tagle, Silvia, "Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal" en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (coord.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, México, Instituto Federal Electoral-Plaza y Valdés Editores, 2000.
- González París, José Natividad, "Rumbo a la reforma electoral y del Distrito

- Federal", en *El Nacional*, 29 de abril de 1996, p. XVII.
- "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de diciembre de 1998
- Lourau, Rene, *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu, 1991.
- March, James G. y Olsen, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- Mirón Lince, Rosa María, "La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal", en *Estudios Políticos*, núm. 21, cuarta época, mayo-agosto, 1996, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Peschard, Jacqueline, *Las elecciones en el Distrito Federal. (1946-1985)*, México, Tesis presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- Ramonet, Ignacio, *Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo*, Madrid, Debate, 4ª ed., 1999.
- Rodríguez Araujo, Octavio, "Lo social y lo político", en *La Jornada*, 08-07-1999, p. 6.
- Salama, Pierre y Mathias, Gilberto, *El Estado sobredesarrollado*, México, Era.
- Tenzer, Nicolás, *La sociedad despolitizada: ensayos sobre los fundamentos de la política*, Buenos Aires, Paidós, 1991.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derrotados de la vida estatal*, Toluca, IAPEM, 1994.
- Weber, Max, *El político y el científico*, México, Ediciones Coyoacán, 3ª ed., 1996.

*Ensayos del Primer concurso de tesis, ensayo y cuento,*  
terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México en  
el mes de diciembre de 2001. El cuidado de la edi-  
ción y el diseño estuvieron a cargo de la Di-  
rección Ejecutiva de Capacitación Electro-  
nal y Educación Cívica. El tiraje fue  
de 4 000 ejemplares impresos en  
papel cultural de 90 gramos  
y forros en cartulina  
couché mate de  
210 gramos.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 1º de julio de 2010.



