

# Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal



John M. Ackerman

Lucía Álvarez Enríquez

Facundo González Bárcenas

Marta Lamas

Manuel Larrosa Haro

6





Colección  **sinergia**

6

Instituto Electoral del Distrito Federal

# Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ  
Consejeros electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ  
FERNANDO JOSÉ DÍAZ NARANJO  
ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ  
CARLA A. HUMPHREY JORDAN  
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ  
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Propietario: ERNESTO HERRERA TOVAR  
Suplente: RAÚL HERRERA ESPINOSA

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Propietario: MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ  
Suplente: JUAN MANUEL VICARIO ROSAS

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Propietario: JOSÉ ÁNGEL ÁVILA PÉREZ  
Suplente: FELIPE PÉREZ ACEVEDO

PARTIDO DEL TRABAJO

Propietario: ERNESTO VILLARREAL CANTÚ  
Suplente: ADRIÁN PEDRO CORTES

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Propietario: JORGE LEGORRETA ORDORICA  
Suplente: ZULY FERIA VALENCIA

CONVERGENCIA

Propietario: ARMANDO LEVY AGUIRRE  
Suplente: HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA

NUEVA ALIANZA

Propietario: JESÚS ENRIQUE DÍAZ INFANTE CHAPA  
Suplente: MIGUEL ÁNGEL ARNAIZ MANCEBO DEL CASTILLO

ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA

Propietario: CARLA ALEJANDRA SANCHEZ ARMAS GARCÍA  
Suplente: SALVADOR GONZÁLEZ BRISEÑO

# Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal

John M. Ackerman

Lucía Álvarez Enríquez

Facundo González Bárcenas

Marta Lamas

Manuel Larrosa Haro

## COMISIÓN DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

### DIRECTORIO

#### PRESIDENTA

Consejera electoral YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ

### INTEGRANTES

Consejero electoral ÁNGEL RAFAEL DÍAZ ORTIZ

Consejero electoral NÉSTOR VARGAS SOLANO

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LAURA REBECA MARTÍNEZ MOYA, directora ejecutiva

Coordinación general: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión y Producción de Materiales

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

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

Diseño: Susana Cabrera, jefa del Departamento de Diseño y Producción

Autores: John M. Ackerman, Lucía Álvarez Enríquez, Facundo González Bárcenas,  
Marta Lamas, Manuel Larrosa Haro

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386 México, D.F.

[www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

1ra. edición, noviembre de 2006

ISBN: 968-5505-52-7 (colección)

ISBN: 970-786-023-5

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-7582-39-7

# Índice

Presentación .....	9
Sociedad civil y rendición de cuentas	
John M. Ackerman .....	11
Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México	
Lucía Álvarez Enríquez .....	51
Partidos políticos y representación en el Distrito Federal	
Facundo González Bárcenas .....	87
Mujeres, acción política y elecciones en la Ciudad de México (1988-2006)	
Marta Lamas .....	167
Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006)	
Manuel Larrosa Haro .....	215
Los autores .....	246



# Presentación

La democracia es un modelo dinámico, que incorpora en el transcurso del tiempo nuevos contenidos resultantes de las transformaciones sociales y la emergencia de nuevas demandas. Por ello, la revisión continua de su interacción con los ciudadanos reviste particular importancia.

Los ensayos que conforman el presente volumen de la colección Sinergia tienen como común denominador la reflexión en torno al ciudadano y su relación con uno de los aspectos centrales de la democracia: la renovación legal, pacífica y periódica del poder político. Elecciones y democracia en el Distrito Federal intenta dar cuenta del modo como los ciudadanos capitalinos viven y conciben los procesos electivos, ya sea desde su condición de individuo, desde la perspectiva de género o como parte de un conglomerado social que está consciente de la obligación de las autoridades de rendir cuentas de su labor. Se incluye, también, una valoración de dos de los componentes fundamentales de los procesos electorales: la autoridad electoral y los partidos políticos.

Es de destacar que todas las reflexiones incluidas en este sexto número de Sinergia abordan un tema de estudio insuficientemente explo-

rado: la democracia en el Distrito Federal. Las transformaciones democráticas, la alternancia y en general la revaloración social de la importancia del voto tuvieron como escenario inicial los municipios y los estados, para avanzar posteriormente hacia la Federación. Sin embargo, la indagación académica se ha concentrado en el ámbito federal, más que en lo que acontece en otros niveles de la geografía política nacional. Este volumen busca colaborar en la superación de ese vacío relativo.

Ante el renovado interés por modificar el estatuto jurídico-político del Distrito Federal e impulsar una reforma electoral que consolide y brinde mayor proyección a la democracia capitalina, confiamos en que este volumen contribuya al debate de estudiosos y ciudadanos en torno a la democracia a que aspiramos los habitantes de la Ciudad de México.

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

# Sociedad civil y rendición de cuentas

John M. Ackerman<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La celebración de elecciones libres, equitativas y democráticas es un elemento necesario, mas no suficiente, para asegurar el ejercicio de la rendición de cuentas por parte del gobierno. Las elecciones ocurren solamente de manera periódica, y la comunicación que se establece entre gobernantes y ciudadanos no siempre resulta la más positiva para el interés público. Así mismo, la mayoría de los encargados directos de la gestión gubernamental no son elegidos de forma democrática sino que son nombrados por sus superiores jerárquicos. En consecuencia, resulta demasiado común el fenómeno de la *democracia delegativa*,<sup>2</sup> que describe los escenarios en los cuales los mandatarios se comportan como si fueran dictadores de corto plazo. El presidente o jefe de gobierno sue-

<sup>1</sup> Agradezco a Víctor García Cruz por las tareas de apoyo de investigación para el presente texto.

<sup>2</sup> Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.

le ser elegido democráticamente pero desarrolla una gestión autoritaria y centralista.

En este ensayo se sostiene que las elecciones deben ser complementadas con otros mecanismos que de manera más directa aseguren el pleno ejercicio de la rendición de cuentas por parte del gobierno. La participación de la sociedad civil es una de las estrategias más frecuentes. Cada día más, los organismos multilaterales con mayor reconocimiento, entre los que destacan el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Interamericano de Desarrollo, Transparencia Internacional, así como diversos gobiernos nacionales y locales, señalan que la participación ciudadana constituye la clave del combate a la corrupción, el mejoramiento de la rendición de cuentas y la consolidación de la transparencia en la actuación gubernamental. Durante los 40 años que siguieron a la guerra fría se confió en el activismo estatal como la palanca principal para estimular el desarrollo económico y social. Sin embargo, a partir de los años ochenta el mercado subió al escenario como el actor central que generaría la solución a todos los males sociales. Hoy, se dice que ha llegado la hora de que la sociedad civil emerja como el actor principal. Pero la esperanza que ella representa todavía es muy abstracta. El presente texto busca concretar y definir las directrices de esta nueva tendencia que empieza a configurarse.

Nuestro texto empieza con un breve resumen del concepto de la *rendición de cuentas*. Argumentamos en favor de una definición amplia del fenómeno, como un “proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y las recompensas correspondientes”. En el segundo apartado se realiza una crítica de las perspectivas electorales de la rendición de cuentas. Exploramos varios vacíos estructurales importantes de las elecciones así como los proble-

mas empíricos que frecuentemente se presentan en el desarrollo de las mismas.

En el tercer apartado exploramos conceptos clave como *sociedad civil* y *capital social*. Señalamos que hay varios enfoques para teorizar sobre estas categorías y que cada orientación tiene implicaciones importantes para el diseño de mecanismos de rendición de cuentas. El cuarto apartado ofrece una sistematización de las prácticas de rendición de cuentas social existentes en el mundo y señala las fortalezas y debilidades de cada modalidad. Finalmente, concluimos con una reflexión sobre algunas directrices centrales que deberían guiar la agenda para el fortalecimiento de la rendición de cuentas desde la sociedad civil en México.

## I. ¿QUÉ ES LA RENDICIÓN DE CUENTAS?

Existen tres amenazas fundamentales para la construcción del Estado de Derecho y de un gobierno eficaz, a saber: la *corrupción*, el *clientelismo* y la “*captura*”. Estos tres fenómenos implican la utilización de los cargos y recursos públicos para el beneficio privado, y su impacto va mucho más allá de la simple desviación de fondos públicos. La corrupción no sólo enriquece directamente a ciertos funcionarios públicos en el orden personal, sino que distorsiona los mercados y obstaculiza la prestación de servicios. El clientelismo, además de canalizar los recursos públicos de manera injusta hacia grupos específicos de clientes, altera la dinámica de la competencia política y ocasiona una prestación ineficaz de los servicios públicos. La captura, fuera de generarles rentas a determinados actores económicos, también altera considerablemente la situación de los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente en su relación con el sector privado.

En general, se dice que la mejor manera para combatir este monstruo de tres cabezas y así garantizar el interés público es el fortaleci-

miento de la rendición de cuentas del gobierno. Sin embargo, no pocas veces se hace una lectura literal y estrecha del concepto *rendición de cuentas* que lo circunscribe a llevar “cuentas claras”, poco más que sumas y restas bien hechas y, en su caso, ofrecer la posibilidad de que alguien externo a la institución pueda tener cierto nivel de acceso a tales “cuentas”, si es que así lo deseara.

Tal definición es a todas luces insuficiente. La utilización de algunos estándares básicos de contabilidad no basta ni asegura la consecución de fines tan importantes como la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Necesitamos una definición mucho más robusta de la rendición de cuentas para que el concepto sirva a tales propósitos.

Las categorías de *transparencia, sanciones, desempeño, corrupción, fiscalización, interés público, poder, relaciones de principal-agente*, quedan fuera de la definición minimalista del concepto de la rendición de cuentas.

La tarea conceptual es, entonces, la construcción de una definición funcional de la rendición de cuentas que tenga suficiente fuerza para empujar hacia nuestros objetivos. ¿Dónde empezar nuestra obra de construcción conceptual y dónde terminarla? El primer elemento que incluye la mayoría de los estudiosos es el castigo o la sanción. Robert Behn ha argumentado: “Aquellos a quienes queremos llamar a cuentas tienen una comprensión clara de lo que significa la rendición de cuentas: rendición de cuentas significa castigo”.<sup>3</sup> Andreas Schedler también incorpora este elemento en su definición de la rendición de cuentas, incluyendo tanto *answerability* –“la obligación de los servidores públicos para informar y explicar qué están haciendo”– como *enforcement* –“la capacidad de las instituciones de rendición de cuentas de imponer

<sup>3</sup> Robert Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution, 2001, p. 3.

sanciones sobre detentores de poder quienes hayan violado sus responsabilidades públicas”.<sup>4</sup>

A partir de la definición de Schedler, que incorpora nuevos e importantes elementos, se abre también el espacio para una cascada de nuevos conceptos. Por ejemplo, esta definición añade los conceptos clave de *información, explicación e instituciones de rendición de cuentas*. El autor nos anima a ir más allá del requerimiento pasivo de reglas básicas de contabilidad, para generar una actitud más proactiva por parte de los servidores públicos. No basta con que los burócratas abran sus libros de contabilidad para que los que deseen puedan revisar sus informes. Los servidores públicos deben informar activamente y, en su caso, explicar y justificar lo que están haciendo en un lenguaje comprensible y accesible a los ciudadanos. Asimismo, la referencia a *instituciones de rendición de cuentas* incorpora el elemento de la participación de un actor externo. Para Schedler, no es suficiente que exista una comunicación fluida entre los integrantes de una dependencia gubernamental dentro de la misma. Para que exista un verdadero régimen de rendición de cuentas, tendrá que existir un “ojo vigilante” que supervise y controle desde el exterior.

La definición de rendición de cuentas que ofrece Richard Mulgan hace énfasis precisamente en la naturaleza externa de la relación de la rendición de cuentas. Sostiene que ésta se compone de tres elementos: 1) “Es *externa*, en cuanto las cuentas se entregan a alguna otra persona o institución fuera de la persona o institución que está siendo llamada a cuentas”;<sup>5</sup> 2) “Implica *interacción e intercambio social*, en cuanto una par-

<sup>4</sup> Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, p. 14.

<sup>5</sup> Richard Mulgan, “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 3, 2000, p. 555.

te, la que llama a cuentas, busca respuestas y rectificación de acciones mientras que la otra parte, la que está llamada a cuentas, responde y acepta sanciones”;<sup>6</sup> 3) “Implica *derechos de autoridad*, en cuanto aquellos que llaman a cuentas sostienen derechos de autoridad superior sobre aquellos que rinden cuentas”.<sup>7</sup>

El tercer elemento de la definición de Mulgan integra un nuevo concepto a nuestra discusión: *autoridad superior*. De acuerdo con Mulgan, la rendición de cuentas necesariamente implica relaciones de poder. Solamente cuando el observador está situado en una posición de superioridad sobre el observado podemos hablar de rendición de cuentas. En efecto, siguiendo en esta misma línea argumental, otros autores han sostenido que la rendición de cuentas solamente existe como parte de una “relación principal-agente”, en la que el principal delega autoridad en su agente, que actúa por él, para luego pedirle cuentas con respecto a su actuación previa.<sup>8</sup>

Pero, ¿únicamente podemos hablar de rendición de cuentas cuando el actor llamado a cuentas está directamente al servicio del actor que pide cuentas? Sostendríamos que aunque la existencia de un “ojo externo” y una autoridad superior son elementos importantes para los procesos de rendición de cuentas, éstos no son de ninguna manera necesarios para el desenvolvimiento de la rendición de cuentas. Existe rendición de cuentas *interna* y horizontal, por ejemplo, dentro de un equipo de futbol, cuando además de que el entrenador evalúa el desempeño de cada jugador y lo recompensa o castiga de acuerdo con sus resultados, cada uno de los jugadores actúa de la misma forma con sus co-

<sup>6</sup> Mulgan, *op. cit.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Erica Moreno, Brian Crisp y Matthew Shugart, “The Accountability Deficit in Latin America”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 79-131.

legas goleadores o con quien falla los penaltis. Lo mismo ocurre en las dependencias gubernamentales en las que, además de que sus acciones son observadas y evaluadas por los auditores externos, sus propios servidores públicos vigilan entre sí su desempeño. Y en el caso más extremo, un individuo también podría llamarse a cuentas a sí mismo, recompensarse si se siente satisfecho por su desempeño o imponerse castigos por no haber cumplido con sus propias expectativas en el trabajo.

De la misma forma, relaciones *horizontales* de rendición de cuentas, entre dos actores de autoridad equivalente, son sumamente comunes. Un legislador fácilmente puede llamar a cuentas a otro legislador por no cumplir con los estatutos o el programa del partido en sus votaciones. La relación entre un *ombudsman* y una dependencia gubernamental o entre dos hermanos gemelos puede tener una naturaleza parecida. No debiéramos confundir el poder de sancionar con la naturaleza de ser una autoridad superior. El hecho de que alguien pueda castigar no implica necesariamente que ese alguien ostente una cualidad de superioridad jerárquica respecto al actor amonestado. Lo que sí puede ocurrir es que en ciertas circunstancias el castigo sea más efectivo en un contexto de superioridad jerárquica, pero de cualquier modo es posible observar, evaluar y sancionar entre *iguales jerárquicos*.

Independientemente de *cómo* llamamos a cuentas a los servidores públicos, es importante preguntarnos *sobre qué* podemos exigirles cuentas. Aquí hay dos grandes escuelas de pensamiento. Una corriente iguala la rendición de cuentas con el acatamiento a las reglas. Los servidores públicos deberían ser evaluados, premiados y castigados de acuerdo con la forma en que desisten de prácticas corruptas e ilegales. Esta es una visión esencialmente *limitativa* y basada en procesos formales en cuanto únicamente requiere que los servidores públicos se abstengan de ciertas prácticas o actividades. Una segunda corriente de pensamiento defiende la idea de que la rendición de cuentas también

implica la tarea afirmativa de exigir el buen desempeño y una toma de decisiones de forma proactiva. Esta perspectiva señala que no es mucha ayuda que un servidor público cumpla con las reglas y no acepte sobornos si sus acciones y decisiones no generan resultados efectivos.

La dimensión *temporal* es otro elemento importante de la rendición de cuentas. En el sentido más estricto, únicamente se puede ejercer la rendición de cuentas de manera posterior o *ex-post*. La rendición de cuentas implica la evaluación del desempeño de los servidores públicos, así que no tiene mucho sentido hablar de evaluar algo que todavía no existe. Sin embargo, esta verdad no debería llevarnos a concluir que los servidores públicos únicamente pueden ser llamados a cuentas por los proyectos *terminados* o por sus *resultados*. Por ejemplo, un agente de rendición de cuentas no tiene que esperar hasta que se haya terminado de construir la carretera para pedir información y explicaciones y evaluar las respuestas. ¿Cómo se desarrolló el plan estratégico? ¿Cómo se organizaron los trabajadores? ¿Cómo responden los ingenieros ante acontecimientos imprevistos? Para fines de claridad conceptual, se deberían utilizar los términos *rendición de cuentas ex-post* para referirse a la evaluación de proyectos terminados, *rendición de cuentas ex-ante* para referirse a la evaluación de planes de acción, y *rendición de cuentas simultánea* para referirse a la evaluación de iniciativas gubernamentales en curso.

Para aquellos que pudieran tener dudas sobre la existencia o la viabilidad de mecanismos *ex-ante* de rendición de cuentas, el *Administrative Procedure Act* (APA) y el *National Environmental Policy Act* (NEPA), en Estados Unidos, son dos ejemplos importantes. En estos casos, antes de que las dependencias gubernamentales norteamericanas puedan promulgar un nuevo reglamento, las autoridades están obligadas a divulgar toda la información sobre su contenido así como a justificarlo públicamente y, en su caso, a defenderlo en los tribunales si están siendo cuestionados por grupos de la sociedad ci-

vil o terceros implicados. Este tipo de mecanismos de rendición de cuentas ha sido criticado por alentar la acción gubernamental, ya que las dependencias gastan una gran cantidad de recursos en términos de tiempo, dinero y esfuerzo para justificar sus propuestas y responder a críticas. Sin embargo, no hay duda de que este tipo de reglamentación establece una relación de rendición de cuentas muy interesante.

Otro elemento central de nuestra definición de rendición de cuentas es que ésta debe ser entendida como un *proceso dinámico* y no como un *momento estático*. Rendir cuentas es estar en constante movimiento, y no permanecer sentado en la oficina “portándose bien” y estando “abierto a la crítica”. Rendir cuentas es salirse de la oficina y trabajar con la sociedad, establecer contacto con las instituciones de rendición de cuentas para mejorar la honestidad y el desempeño gubernamental, en lugar de esconderse de la vigilancia ciudadana. El comportamiento proactivo que implica la rendición de cuentas exige diálogo, explicación y sustento de las acciones gubernamentales de manera constante.

Otro debate importante en la literatura es el que aborda la relación entre la rendición de cuentas y la “responsabilidad” (*responsiveness*). Algunos estudiosos sostienen que existe una separación radical entre estos dos conceptos, que responder a las demandas de los ciudadanos es algo radicalmente diferente de rendirles cuentas. Por ejemplo, Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes han argumentado que “un gobierno es ‘responsivo’ si adopta las políticas que los ciudadanos señalan como sus preferidas”,<sup>9</sup> mientras que “los gobiernos ‘rinden

<sup>9</sup> Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, “Introduction” to *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge, 1999, p. 9.

cuentas' si los ciudadanos pueden discriminar entre gobiernos representativos y no representativos<sup>10</sup> y cuando [los ciudadanos] pueden sancionar [a sus gobernantes] adecuadamente, manteniendo en sus cargos a aquellos que tienen un buen desempeño y despidiendo a los que no".<sup>11</sup> El problema de una distinción tan radical entre *rendición de cuentas* y *responsabilidad* es que a partir de ella se tiende a concebir al gobierno como algo totalmente ajeno a la ciudadanía cuyo único punto de contacto con el pueblo es durante las elecciones. Desde este punto de vista, la rendición de cuentas solamente se puede ejercer de manera externa y *ex-post*. Solamente por medio de las elecciones y después de cuatro, seis años, o en algunos casos más tiempo, es cuando se abre la posibilidad de disciplinar o de controlar al gobierno. De esta forma, los ciudadanos solamente tendrían el poder de sancionar al gobierno con un cambio en el sentido de sus votos en las elecciones.

Un punto de vista alternativo a esta posición ubicaría al gobierno como parte de la sociedad, no como un actor externo al que los ciudadanos enajenan sus derechos y sólo al cabo de periodos preestablecidos intentan controlar. El concepto alternativo percibe al gobierno como una entidad en constante interacción con la sociedad, tanto antes como durante el ejercicio de la autoridad pública. Aun en este caso, la *responsabilidad* y la *rendición de cuentas* son todavía dos conceptos distintos, el primero referiría la motivación que sustenta una acción o decisión tomada por los gobernantes y la segunda señalaría la calidad misma de la decisión tomada o la acción ejercida. Sin embargo, ambos conceptos están en estrecha interrelación, ya que un gobierno que se abre plenamente a la vigilancia y las sanciones antes, durante y después

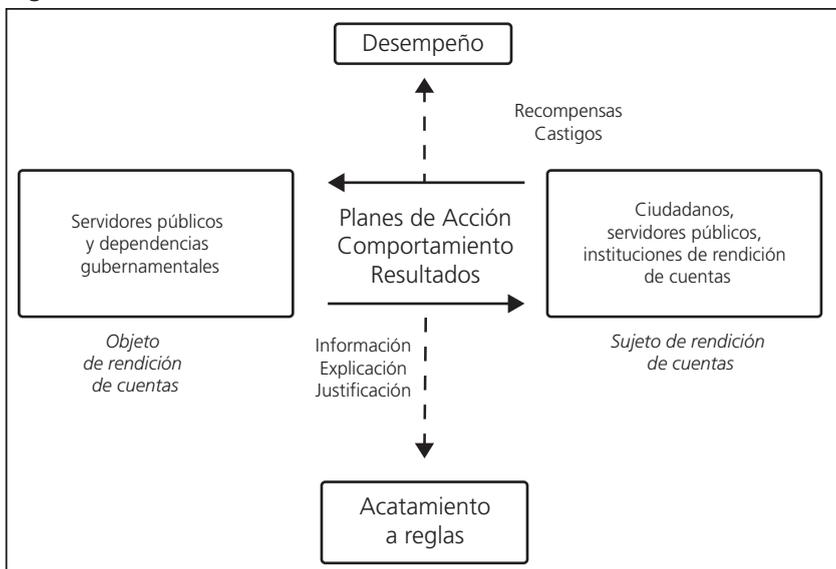
<sup>10</sup> Extrañamente, los autores definen la "representación" como la "actuación en el mejor interés del público" (Manin, Przeworski y Stokes, *op. cit.*, p. 2).

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 10.

de actuar, casi siempre también tomará muy en serio los intereses y las demandas de la ciudadanía.

Esta discusión nos lleva a una definición de la rendición de cuentas que incluye comportamientos proactivos como el informar y explicar a la ciudadanía, la evaluación del desempeño junto con el acatamiento a reglas, el llamado a cuentas antes, durante y después de la toma de decisiones y, por supuesto, la aplicación de sanciones y recompensas. Podríamos entonces definir el concepto *rendición de cuentas* como un *proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes*. La figura 1 resume los elementos centrales de nuestra definición.

Figura 1. Los elementos básicos de la rendición de cuentas



## II. EL TRIPLE FRACASO DE LAS ELECCIONES COMO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los ciudadanos eligen a sus representantes y teóricamente en la siguiente elección los llaman a cuentas por su comportamiento. A su vez, los representantes elegidos nombran y llaman a cuentas por su desempeño a los servidores públicos. Se supone que esta cadena de responsabilidad debería asegurar la gobernabilidad y el Estado de Derecho, ya que al final de cuentas los empleos de todos los servidores públicos dependen en última instancia del voto popular.

Desafortunadamente, investigaciones empíricas han demostrado que la rendición de cuentas que se establece mediante las elecciones no es suficiente para garantizar un buen desempeño gubernamental y el Estado de Derecho.<sup>12</sup> Habría tres problemas clave con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas.

Primero, existe un gran problema de *asimetría de la información*, tanto entre el electorado y los representantes elegidos, como entre estos últimos y los servidores públicos nombrados. Es simplemente imposible que los ciudadanos estén conscientes de todas y cada una de las decisiones que toman los representantes elegidos, y a su vez es muy difícil que éstos estén al tanto de todas las acciones desempeñadas por los servidores públicos. Cuando a este problema estructural se le agrega la manipulación sistemática de la información por parte de los medios de

<sup>12</sup> B. Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994; A. Varshney, "Democracy and Poverty", documento preparado para la Conferencia The World Development Report, 2000 / 2001, Reino Unido, Department for International Development/Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, Inglaterra, 15-16 de agosto; Manin, Przeworski y Stokes, *op. cit.*; S. Stokes, "Perverse Accountability: Monitoring Voters and Buying Votes", documento presentado en la Reunión Anual 2003 de la American Political Science Association, 31 de agosto de 2003.

comunicación y la posibilidad de que tanto los representantes elegidos como los servidores públicos designados escondan intencionalmente hechos de relevancia social o política, la interferencia en la cadena de responsabilidad llega a ser muy importante. En lugar de una clara línea de comunicación de “fibra óptica” entre gobernantes y gobernados, la situación más bien se asemeja a la emisión a través de un viejo telégrafo de señales confusas que pueden ser descifradas de múltiples maneras. En tales circunstancias nos enfrentamos al tan conocido problema del *riesgo moral*. ¿Por qué un servidor público seguiría los mandatos de un representante popular, o éste los deseos de los ciudadanos, si es mucho más fácil y lucrativo sacar provecho de los problemas de comunicación para servir los propios intereses y cumplir con una agenda personal?

El segundo gran problema con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas es que solamente funcionan de manera *ex-post*, después que los hechos políticos acontecen. Como discutimos arriba, este tipo de monitoreo y fiscalización es una forma importante de exigir cuentas. Sin embargo, es únicamente una parte del terreno más amplio de la rendición de cuentas. Un gobierno que está en contacto constante y directo con el pueblo también necesita construir mecanismos *ex-ante* y simultáneos de rendición de cuentas. Si dependemos exclusivamente de la rendición de cuentas *ex-post*, enajenamos nuestra voz por medio de una delegación plena de nuestra autoridad entre una elección y otra. Esto no implicaría un problema si los servidores públicos fueran naturalmente honestos y estuviéramos de acuerdo con ellos en casi todo. Pero el mundo real es más complejo, y por eso es importante mantener una conexión entre los ciudadanos y el gobierno, para evitar que los servidores públicos y los líderes políticos se comporten como si fueran dictadores de corto plazo entre una elección y otra.<sup>13</sup>

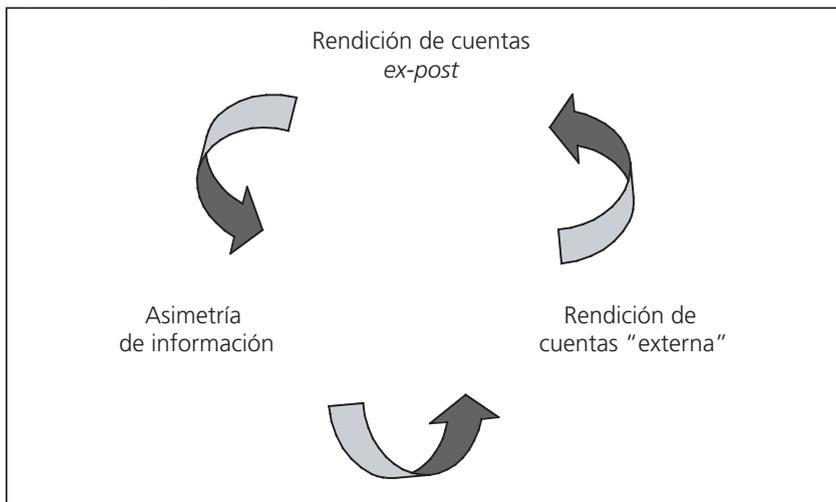
<sup>13</sup> A este respecto, Irma Sandoval nos recuerda el paradigmático caso del rescate ban-

Tercero, las elecciones solamente permiten a los ciudadanos exigir la rendición de cuentas de manera externa, desde fuera del gobierno mismo. Las elecciones están basadas en una división clara entre Estado y sociedad. Los ciudadanos envían sus representantes al gobierno por medio del voto, pero no participan directamente en las labores de gobierno. Puede ser que la ciudadanía sea consultada antes de tomar alguna decisión, y ella puede cambiar el sentido de su voto en la siguiente elección, pero se la excluye de jugar un papel directo en la toma de decisiones. En la democracia formal y representativa, los ciudadanos no tienen autoridad directa sobre el quehacer gubernamental.

Estos tres problemas se encuentran íntimamente conectados en un ciclo vicioso que perjudica el desempeño público (véase la figura 2). Primero, el hecho de que los ciudadanos sean actores externos al gobierno hace mucho más difícil que ellos tengan acceso a la información que les permitiera exigir la rendición de cuentas de forma simultánea o a manera de prevenir abusos de los gobernantes. Segundo, la falta de información obstaculiza la realización de una rendición de cuentas *ex-ante* o simultánea, así como la participación directa en las labores gubernamentales. Tercero, la limitación a mecanismos de rendición de cuentas *ex-post* vulnera los derechos de los ciudadanos y minimiza la cantidad y la calidad de las demandas ciudadanas por información e inclusión en los asuntos públicos.

cario en México. Probablemente, una adecuada participación y vinculación con la ciudadanía a través de la aplicación y el cumplimiento de los mecanismos de rendición de cuentas preventivos hubiera podido permitir un mejor manejo de la crisis financiera de 1994-1995 (Irma Sandoval, "Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio de 2005, pp. 593-631).

Figura 2. El triple fracaso de la democracia electoral



### III. SOCIEDAD CIVIL Y CAPITAL SOCIAL

Por todo lo referido hasta aquí podemos señalar que las elecciones no aseguran de manera adecuada el ejercicio de la rendición de cuentas. Habría que complementar la democracia electoral con reformas que incidieran en el desempeño gubernamental de manera directa. En años recientes se ha vuelto común abogar por el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil y la consolidación del capital social como soluciones a los problemas con las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas. Sin embargo, a la fecha es poca la claridad respecto a las diversas estrategias que subyacen en ambas categorías.

#### a) Sociedad civil

El término *sociedad civil* es tan polisémico y abierto a múltiples interpretaciones como *democracia*, *rendición de cuentas*, *desarrollo sustentable*,

*transparencia y gobernabilidad*. Cada uno significa algo diferente, dependiendo del punto de vista de quien los interpreta. A principios del siglo XIX, W. H. F. Hegel definía la *sociedad civil* como un espacio intermedio entre el Estado y la familia que consistía principalmente en los actores del mercado o lo que nosotros actualmente llamamos el *sector privado*.<sup>14</sup> Hegel escribía cuando la revolución industrial estaba pujante y utilizaba el nuevo término para capturar la esencia de los nuevos actores que acompañaban este proceso.

El término *sociedad civil* se introdujo en la discusión actual a partir de los movimientos prodemocráticos en el antiguo bloque soviético.<sup>15</sup> Estos movimientos se autoproclamaban parte de la *sociedad civil* para distinguirse del Estado, el partido oficial y el sector privado, y los analistas externos rápidamente retomaron la terminología para describir y analizar este fenómeno social. En este contexto, el término cobra un sentido eminentemente político en cuanto se utiliza para describir un *movimiento* ciudadano en favor de los *derechos* humanos y civiles. En México, el término también ha llegado a tener este sentido más político. Muchos de los que han luchado por la democracia en nuestro país se han autodefinido como integrantes de una *sociedad civil* que pelea por sus derechos. El movimiento que se formó alrededor del Ejército Zapatista de Liberación Nacional a finales de los años noventa también se decía de la *sociedad civil*.

Los principales organismos internacionales parten de un enfoque distinto. Por ejemplo, en un folleto de reciente publicación intitulado *De gritos a cuentas: una nueva frontera en desarrollo social* (*From Shouting to Counting: A New Frontier in Social Development*), el Banco Mundial señala:

<sup>14</sup> G.W.F.Hegel, *The Philosophy of Right*, Nueva York, Oxford University Press, 1980.

<sup>15</sup> Jean Cohen y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA, MIT Press, 1992; Alberto Olvera, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999.

Alrededor del mundo encontramos ciudadanos que se están movilizando para demandar mejores servicios. No se trata solamente de personas protestando o haciendo ruido. Este nuevo enfoque de acción ciudadana hasta involucra el análisis sistemático y el uso inteligente de datos, asegurando efectividad en el gasto gubernamental y el apego del gobierno a sus promesas [traducción propia].<sup>16</sup>

Tal enfoque minimiza explícitamente los aspectos políticos de la acción de la sociedad civil. Según el Banco, la rendición de cuentas social no se debe confundir con la protesta o el “ruido”. Contra estas formas tradicionales de participación ciudadana, el “nuevo” enfoque implica un mejor comportamiento de parte del pueblo donde “hasta” hay un “análisis sistemático” y un “uso inteligente de datos”. Una propaganda reciente del Instituto Federal Electoral (IFE) en México captura este enfoque gráficamente. En un cartel vemos la fotografía de un nutrido y enérgico grupo de jóvenes gritando consignas y participando en una marcha de protesta. Pero las pancartas están totalmente en blanco y en el margen el IFE proclama: “Si lo que quieres es que escuchen tu voz, VOTA. EL VOTO ES TU MEJOR VOZ”.

Hay entonces por lo menos tres formas de entender el concepto de sociedad civil: 1) como el espacio intermedio entre lo íntimo y lo estatal, incluyendo el sector privado; 2) como un movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos y civiles, y 3) como un ámbito de participación social organizada pacíficamente para lograr un fin específico. Cada uno de los tres enfoques es válido y complementario de los otros dos en muchos aspectos. Sin embargo, cada enfoque tam-

<sup>16</sup> Banco Mundial, “From Shouting to Counting: A New Frontier in Social Development,” Washington, El Banco Mundial, 2004, disponible en [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/FromShoutingToCountingAnewfrontierinSocialDevelopment2004/\\$FILE/Social+Accountability+Booklet+Feb+26+04.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/FromShoutingToCountingAnewfrontierinSocialDevelopment2004/$FILE/Social+Accountability+Booklet+Feb+26+04.pdf)

bién tiene su propia lógica y orienta hacia la construcción de diferentes modelos de participación ciudadana para la rendición de cuentas. Por ejemplo, el primero tomaría en cuenta al sector privado como el actor principal. El segundo se basaría en acciones de exigencia al Estado. El tercero se basaría en lógicas de coproducción o de “sinergia Estado-sociedad”.<sup>17</sup>

## b) Capital social

Un concepto que frecuentemente acompaña las discusiones sobre la sociedad civil es el de *capital social*. Este concepto se hizo popular con el libro de Robert Putnam titulado *Making Democracy Work*,<sup>18</sup> en el cual el autor busca explicar los diferentes niveles de efectividad gubernamental en el norte y el sur de Italia. Putnam sostiene que los gobiernos en el norte de ese país son mucho más efectivos porque hay mayor capital social entre los ciudadanos que en el sur. En el norte, un mayor número de personas lee periódicos y participa en asociaciones voluntarias como grupos deportivos y artísticos. Este tipo de actividad aumenta la *confianza* social y ayuda a la sociedad a superar los clásicos problemas de acción colectiva como el del “viajero gratis” (“*free rider problem*”),<sup>19</sup> y así, a vigilar y asegurar la efectividad del gobierno.

En el sur de Italia el referente social más importante es la familia. Si bien la familia une a las personas, este tipo de “pegamento social” no reditúa en un mejor desempeño gubernamental porque se basa en

<sup>17</sup> Peter Evans, “Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide,” *World Development*, vol.24, núm. 6, 1996, pp., 1033-1037.

<sup>18</sup> Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

<sup>19</sup> Véase Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

redes insulares en lugar de generales. De acuerdo con Putnam, lo que se necesita son redes que entrelacen a las personas distintas (“*bridging social capital*”), en lugar de redes que consoliden uniones ya existentes (“*bonding social capital*”). El autor señala que, para que funcione, el capital social también debería ser fundamentalmente despolitizado; desde su punto de vista, la participación en los partidos políticos o los movimientos sociales no es relevante en lo más mínimo.

Para este autor, las diferencias de gobernabilidad entre América del Norte y América Latina posiblemente se pueden explicar de la misma manera que las diferencias entre el norte y el sur de Italia. Según Putnam, un capital social débil e insular combinado con una sobrepolitización y una desconfianza social han perjudicado el desarrollo democrático en la región. En la misma línea, Barry Weingast<sup>20</sup> ha señalado que los problemas de gobernabilidad en América Latina se deben a la ausencia de un consenso de valores dentro de la sociedad civil. Según Weingast, esta falta de consenso es lo que obstaculiza a la sociedad en su función de controlar y llamar a cuentas a los gobernantes, ya que no hay suficiente “pegamento social” para superar los problemas de acción colectiva.

Esta formulación del concepto capital social ha sido ampliamente criticada y matizada por otros autores. Por ejemplo, utilizando la misma base de datos que Putnam, Margaret Kohn<sup>21</sup> ha demostrado que la tasa de membresía del Partido Comunista Italiano explicaría de igual o mejor forma la variación en el desempeño gubernamental que las medidas de *capital social* utilizadas por Putnam. Jonathan Fox<sup>22</sup> también ha

<sup>20</sup> Barry Weingast, “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law,” *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997.

<sup>21</sup> Margaret Kohn, “Civic Republicanism Versus Social Struggle: A Gramscian Approach to Associationalism in Italy,” *Political Power and Social Theory*, vol. 13, pp. 201-238.

<sup>22</sup> Jonathan Fox, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico,” *World Politics*, 46 (2), enero de 1994.

demostrado cómo el capital social se puede “construir” por medio de políticas públicas; en otras palabras, Fox demuestra que el *capital social* no es un asunto de herencia cultural milenaria. Esto es muy importante, porque la explicación que ofrece Putnam de las diferencias de niveles de capital social en el norte y el sur de Italia emerge a partir de diferencias culturales en las estructuras sociales y económicas establecidas hace siglos. Putnam también señala que las diferencias de gobernabilidad entre América del Norte y América Latina posiblemente se podrían explicar con base en las mismas razones.

El consenso, la confianza y los vínculos distantes y despolitizados entre las personas son importantes. Sin embargo, habría que señalar que esto no constituye el único tipo de capital social que puede ser útil para la rendición de cuentas. Más allá de organizarse, la sociedad civil también tendría que ser vigilante y crítica. De hecho, en muchos contextos el tipo de sociedad civil más efectivo para la vigilancia del gobierno correspondería a una sociedad civil irreverente, desconfiada, politizada e incluso desorganizada o descentralizada.<sup>23</sup> Esto puede ser particularmente cierto en un país como México. Durante décadas el sistema corporativista mexicano funcionó con base en el excesivo control de la ciudadanía, la obediencia a los líderes sindicales y populares, y la “confianza” en los líderes políticos. Los que resistían a la autoridad y levantaban la voz para defender sus derechos son los verdaderos responsables de la democratización y la mejora gubernamental en el país, a diferencia de aquellos que confiaban en la infalibilidad de sus líderes.

Habría que partir entonces de una valoración de lo mucho que tenemos en México y en América Latina, en lugar de enfocar la aten-

<sup>23</sup> Catalina Smulovitz, “How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms”, en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2003.

ción en nuestras supuestas debilidades en comparación con los países del Norte. No nos hace falta *consenso*, *confianza* o *capital social*, pues contamos con una gran tradición de organización civil que habría que encauzar y potenciar para mejorar la rendición de cuentas de nuestros gobernantes.

#### IV. TIPOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL

Existen múltiples formas en que la ciudadanía puede participar en el llamado a cuentas a los gobiernos. Iniciativas tan diferentes como presupuestos participativos, leyes de procedimiento administrativo, protestas callejeras, auditorías sociales y *calificaciones ciudadanas* involucran a los ciudadanos en la fiscalización y el control del gobierno. En esta sección resumimos seis categorías de prácticas: *coproducción*, *monitoreo ciudadano*, *procedimientos administrativos*, *democracia directa*, *protesta* y *cogobierno*. Cada forma de participación ciudadana tiene fortalezas y debilidades particulares, y su utilización es más apropiada en contextos determinados.

##### a) Coproducción

La forma más común de participación ciudadana para la rendición de cuentas es la participación de beneficiarios en la implementación de proyectos de desarrollo local. Existe una gran cantidad de evidencia empírica de que esta *coproducción* mejora significativamente la entrega de los servicios públicos y minimiza la posibilidad de corrupción. Por ejemplo, Elinor Ostrom ha documentado cómo la participación de ciudadanos en la planeación e implementación de proyectos de agua potable y manejo de desechos ha mejorado de manera importante su efectividad así como reducido la corrupción en zonas urbanas de Brasil.<sup>24</sup> El trabajo de Jonathan Fox sobre la utilización de financiamientos del

Banco Mundial para proyectos de desarrollo municipal ha arrojado resultados parecidos.<sup>25</sup> Wai Lam ha demostrado cómo la participación comunitaria en programas de manejo de aguas en Taiwán ha hecho la distribución de este vital líquido mucho más efectiva y eficiente.<sup>26</sup> La obra clásica de Judith Tandler sobre *Good Government in the Tropics*<sup>27</sup> también demuestra el impacto de la coproducción de servicios por funcionarios públicos e integrantes de la sociedad civil. El libro de Richard Crook y James Manor's sobre descentralización en Asia del Sur y África Occidental llega a conclusiones similares sobre el impacto de la *coproducción*.<sup>28</sup>

El problema con este tipo de prácticas es que su alcance es muy limitado. Por lo regular, se circunscriben al ámbito de comunidades o municipios específicos y solamente inciden en la fase de implementación o en la planeación de las últimas fases del programa. Asimismo, por lo regular no están suficientemente institucionalizadas ni son vinculatorias. Si bien la participación solidaria en el nivel local es importante, sería mucho mejor si los ciudadanos pudieran participar en la planeación general que tiene lugar en el nivel nacional, y aún mejor si su participación tuviera más peso legal.

El mal desempeño y la corrupción de los programas no ocurren solamente en el momento de entrega de un servicio o bien gubernamen-

<sup>24</sup> Elinor Ostrom, "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development", *World Development*, 24(6), 1996, pp. 1073-1088.

<sup>25</sup> Jonathan Fox y Josefina Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds*, La Jolla, Center for U.S.-Mexico Studies, 1996; Jonathan Fox, "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas," *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 1, 2002, pp. 95-133.

<sup>26</sup> Lam, W. F., Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan, *World Development*, 24(6), 1996, pp. 1039-1054.

<sup>27</sup> Tandler, Judith, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins, 1997.

<sup>28</sup> Richard Crook y James Manor, *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

tal. También responden a problemas y opacidad en el ámbito de la macroplaneación de prioridades y estrategias gubernamentales. Los ciudadanos también deberían poder incidir en este nivel con una voz legítima en el corazón mismo del gobierno.

## **b) Monitoreo ciudadano**

Otra práctica común es el monitoreo y la vigilancia del gobierno por parte de organizaciones no gubernamentales profesionales. Algunos ejemplos incluyen la utilización de leyes de acceso a la información pública para descubrir actos de corrupción, el desarrollo de indicadores para medir el desempeño de legisladores, la integración de comisiones ciudadanas para observar el desempeño de secretarías o prácticas específicas.<sup>29</sup> El objetivo de estas acciones es aplicar presión al gobierno para que mejore su desempeño.

Estos esfuerzos han sido muy efectivos en varios países de América Latina, en particular cuando logran llamar la atención de los medios de comunicación. Un buen ejemplo es el caso del escándalo de Pro Vida descubierto por la organización no gubernamental Fundar.<sup>30</sup> El trabajo del Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética) en Perú,<sup>31</sup> la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento y Poder Ciudadano en Argentina,<sup>32</sup> Participa y Pro-

<sup>29</sup> John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información pública en el mundo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

<sup>30</sup> Informe Institucional Fundar 2004, disponible en: [http://www.fundar.org.mx/quienesomos/informes\\_anuales/PDF/INFORME%20INSTITUCIONAL%202004.pdf](http://www.fundar.org.mx/quienesomos/informes_anuales/PDF/INFORME%20INSTITUCIONAL%202004.pdf)

<sup>31</sup> <http://www.proetica.org.pe>

<sup>32</sup> <http://www.asap.org.ar/documentos/Informes/OBSERVATORIO%20FISCAL/presentacion.htm> <http://www.cippecc.org/espanol/comisiones/index.php> <http://www.poderciudadano.org>

acceso en Chile,<sup>33</sup> Finjus y Participación Ciudadana en la República Dominicana,<sup>34</sup> Consorcio Desarrollo y Justicia en Venezuela<sup>35</sup> y Transparencia Paraguay<sup>36</sup> también son ejemplos a seguir.

El problema más importante con esta forma de participación es que los actores suelen ser grupos de ciudadanos de estratos socioeconómicos privilegiados y frecuentemente desarticulados de las organizaciones “de base” y la gran masa de los ciudadanos. Esto limita la capacidad de estas iniciativas de movilizar a la sociedad en apoyo a sus descubrimientos y propuestas. Asimismo, el hecho de que estas iniciativas generalmente no cuentan con formas legales para exigir formalmente u obligar al gobierno a que mejore también debilita este tipo de estrategias.

### c) Procedimientos administrativos

Una forma en que los gobiernos han buscado institucionalizar la voz de los ciudadanos en el corazón del quehacer gubernamental ha sido la aprobación de leyes de procedimientos administrativos que requieren de las instituciones públicas la notificación al público, así como la justificación y defensa de nuevos reglamentos o actos administrativos antes de su implementación. Por ejemplo, la Ley de Procedimientos Administrativos (APA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos aprobada en 1946 obliga a las agencias federales a publicar los reglamentos y decisiones propuestos y abrirlos a audiencias públicas cuando menos 30

<sup>33</sup> [http://www.proacceso.cl/noticias/nacional/2006\\_01\\_25\\_observatorio.html](http://www.proacceso.cl/noticias/nacional/2006_01_25_observatorio.html)

<http://www.participa.cl/nuevatecnologias.htm>

<sup>34</sup> <http://www.finjus.org.do/finjus2.html>

[http://www.pciudadana.com/que\\_es\\_pc.html#](http://www.pciudadana.com/que_es_pc.html#)

<sup>35</sup> <http://www.consorciojusticia.org/pagina.php?id=3&PHPSESSID=884f8ea9083290f05d71f70b7b65781>

<sup>36</sup> [http://www.transparencia.org.py/images/stories/itie\\_2005.pdf](http://www.transparencia.org.py/images/stories/itie_2005.pdf)

días antes de que entren en vigor. Durante este periodo, individuos y grupos pueden cuestionar la legalidad del reglamento o decisión con base en principios constitucionales o en la ley que supuestamente faculta a la agencia para hacer el reglamento o tomar la decisión. Después, la agencia debe responder a todos los cuestionamientos y justificar que su reglamento es legal, “razonable” y constitucionalmente sólido. Los reglamentos, decisiones y justificaciones pueden entonces ser apelados y decididos en última instancia por la Suprema Corte.

En años recientes, muchos países han implementado leyes parecidas. Corea aprobó una ley de este tipo en 1994, fortalecida después en 1997, y Taiwán implementó una en 1999.<sup>37</sup> Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Uruguay también han aprobado nuevas leyes de procedimientos administrativos en años recientes.<sup>38</sup> Argentina tiene ahora un nuevo procedimiento de *elaboración participada de normas*, que se asemeja mucho al sistema estadounidense.<sup>39</sup>

Desafortunadamente, la fortaleza principal de esta categoría de rendición de cuentas social, su firme institucionalización legal, es también su mayor debilidad. Para poder aprovechar estos mecanismos hace falta un conocimiento sofisticado de la ley, así como los recursos económicos necesarios para llevar a cabo juicios prolongados. Por lo tanto, excluyen a grandes sectores de la población de la posibilidad de ser actores del proceso.

<sup>37</sup> Jeeyang Rhee Baum, “A Paradox of Democratic Consolidation: Why Presidents Manage Delegation Problems by Tying Their Own Hands”, documento presentado en la Reunión Anual 2002 de la American Political Science Association (APSA), Boston, MA, 29 de agosto al 1 de septiembre de 2002.

<sup>38</sup> Nuria Cunill, “Responsabilización por el control social”, *United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN)*, 2000, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.

<sup>39</sup> <http://www.anticorrupcion.gov.ar/documentos/LIBRO%20EPN-DEFINITIVO-CON%20TAPA.pdf>

#### d) Protesta

No debemos pasar por alto el hecho de que la protesta y la movilización social también son mecanismos muy efectivos de rendición de cuentas social. Por ejemplo, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han documentado cómo una combinación de movilización social, acción legal y atención de los medios puede ser muy efectiva para garantizar el buen funcionamiento del sistema judicial. Este es el caso aun cuando los acusados son personas con fuertes vínculos políticos y económicos.<sup>40</sup> En este aspecto, la acción de los medios de comunicación también juega un papel muy importante.<sup>41</sup> Los mexicanos sabemos bien que el periodismo de investigación y el uso de los medios masivos de comunicación para ventilar los abusos gubernamentales pueden tener un impacto importante en la rendición de cuentas de los políticos y los gobiernos.

Los actores “bien portados” u “obedientes” no son los únicos que pueden tener un impacto positivo en la rendición de cuentas. Las protestas, las manifestaciones y la exhibición de los casos de corrupción y abuso gubernamental son siempre temas complicados, pero en algunos casos son el único camino que queda abierto para la acción ciudadana. A veces la desconfianza y la confrontación son estrategias válidas.

El problema con esta forma de rendición de cuentas es que falta institucionalización y parte de una relación de distancia entre el Estado y la sociedad. Casi por definición, las protestas son organizadas por individuos o grupos que están o se sienten excluidos por el gobierno. Y además de que en ocasiones son la única estrategia con la que cuentan

<sup>40</sup> Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, “Societal Accountability in Latin America”, *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 147-158.

<sup>41</sup> Sylvio Waisbord, *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.

ciertos sectores de ciudadanos, las protestas y manifestaciones son sobre todo un indicador del fracaso de una efectiva participación ciudadana para la rendición de cuentas.

### e) Democracia directa

Una gran cantidad de países en América Latina y de entidades federativas en México han incorporado las figuras de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en sus constituciones o leyes secundarias. En 2001 se observaba que 13 países de la región y casi la totalidad de las entidades federativas mexicanas contaban con una o más de estas figuras,<sup>42</sup> aunque México aún no dispone de ninguno de estos mecanismos en el nivel nacional. Legislaciones de este tipo son importantes, ya que amplían la posibilidad para la participación ciudadana vinculatoria e institucionalizada en las decisiones del gobierno, permiten superar muchos de los problemas de la democracia representativa y previenen la llegada de las democracias *delegativas*.

Sin embargo, ha habido en la práctica poca utilización de estas figuras en América Latina. La sociedad política ha desalentado su empleo y la sociedad civil no ha tenido suficiente fuerza organizativa para hacerlas efectivas. El peso de las fórmulas tradicionales de representación se ha impuesto sobre las posibilidades de devolver la soberanía al pueblo por medio de este tipo de mecanismos.

En Estados Unidos el problema ha sido precisamente el opuesto. En los estados que cuentan con estas figuras, como California, se ha caído

<sup>42</sup> Daniel Zovatto, “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado: 1978-2001”, en *Democracia y formación ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Sinergia, núm. 2), 2002; Victor Alarcón Olguín, “Leyes de participación ciudadana en México: un acercamiento comparado”, en *Democracia y formación ciudadana*, *op. cit.*, 2002.

en un abuso de las mismas así como en una manipulación de las votaciones populares por parte de grupos de interés. Esto ha llevado a un cansancio y decepción de la ciudadanía respecto a tales prácticas.

## f) Cogobierno

Otra forma de rendición de cuentas social es la incorporación de actores sociales directamente dentro de las funciones centrales del gobierno. Esta forma de participación ciudadana pone explícitamente en cuestión las fronteras entre Estado y sociedad.<sup>43</sup> No es una forma de rendición de cuentas *vertical* porque los ciudadanos no están ni arriba ni abajo del Estado. Tampoco es una forma de rendición de cuentas *horizontal*, ya que son ciudadanos los que participan en controlar al gobierno, no instituciones gubernamentales. En consecuencia, Ernesto Isunza<sup>44</sup> ha llamado a este mecanismo “rendición de cuentas transversal”. Anne Marie Goetz y Rob Jenkins<sup>45</sup> prefieren hablar de rendición de cuentas “híbrida” o “diagonal”.

Ejemplos de esta forma de rendición de cuentas social incluyen presupuestos participativos, contralores ciudadanos y consejos ciudadanos con poderes vinculatorios. El presupuesto participativo de Perú,<sup>46</sup> el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil,<sup>47</sup> el IFE en México y

<sup>43</sup> John Ackerman, “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, *World Development*, 32 (3), 2004, pp. 447-463.

<sup>44</sup> Ernesto Isunza, “Construcción de la democracia y rendición de cuentas: una mirada regional de nuevas interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana”, documento presentado en la Reunión 2003 de la Latin American Studies Association, Dallas, 27 al 29 de marzo de 2003.

<sup>45</sup> Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, “Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India”, *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, 2001, pp. 363-383.

<sup>46</sup> <http://presupuestoparticipativo.mef.gob.pe/Dnpp2/mef/PParticipativo/entrada.jsp>

<sup>47</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=15](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15)

el Consejo de Defensa del Medio Ambiente en Hungría son algunos ejemplos prácticos.<sup>48</sup> Lo que une estas experiencias es que institucionalizan la participación ciudadana dentro del gobierno mismo. Más allá de ser consultados, encuestados, o de permitirles supervisar desde lejos, los ciudadanos son invitados a trabajar junto con los funcionarios públicos en las tareas de gobierno.

El problema con este tipo de reformas que propician la rendición de cuentas es el riesgo de la representación falsa. ¿Quién puede garantizar que los ciudadanos que son elegidos para participar en los consejos o los individuos que llegan a las reuniones donde se decidirá el presupuesto representan el interés público en su conjunto? Asimismo, los espacios de participación son fácilmente manipulados por intereses ajenos.<sup>49</sup> Tales problemas siempre están presentes, y cualquier estrategia de cogobierno tendría que tomar medidas para prevenir que la calidad y la equidad de la participación se desvirtúen.

## V. CONCLUSIÓN: RETOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL EN MÉXICO

México es conocido internacionalmente por sus mecanismos de participación ciudadana para la rendición de cuentas. Existe una gran variedad de consultas populares, comisiones de planeación, contralores sociales, testigos sociales, protestas sociales, buzones de quejas / sugerencias y comisiones mixtas en operación en los niveles municipal, es-

<sup>48</sup> John Ackerman, *op. cit.*; Susan Rose-Ackerman, "Public Participation in Consolidating Democracies", en Janos Kornai y Susan Rose-Ackerman (coords.), *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Societies*, Nueva York, Palgrave, 2004.

<sup>49</sup> Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

tatal y federal a lo largo del país.<sup>50</sup> Un número importante de estados también cuenta con las figuras de iniciativa popular, plebiscito o referéndum.<sup>51</sup> Se han presentado algunos esfuerzos para llevar a cabo presupuestos participativos en el Distrito Federal (por ejemplo en las delegaciones Tlalpan y Cuauhtémoc). Asimismo, existe una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil que han desarrollado programas de educación ciudadana, movilización popular y monitoreo del gobierno. Sin embargo, estos esfuerzos sufren algunos problemas recurrentes que habrían de tomarse en cuenta al articular una estrategia integral para el fortalecimiento de la rendición de cuentas por medio de la participación ciudadana en México.

En primer lugar, los mecanismos existentes tanto en el nivel federal como en los niveles estatal y municipal no tienen por lo regular una injerencia directa en el desempeño gubernamental. El estudio de Isunza y Hevia<sup>52</sup> ha demostrado que más de 67% de los mecanismos de participación ciudadana incluidos en las reglas de operación de los programas federales se limitan a formas como los “buzones de quejas y denuncias”, la “difusión pública de información” o simplemente la provisión de “información a beneficiarios”. Existen pocos casos en que las reglas de operación verdaderamente *empoderen* o fortalezcan a los ciu-

<sup>50</sup> Ernesto Isunza y Felipe Hevia, *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, Background Paper, México, Banco Mundial, 2005; Felipe Hevia, “Institucionalización de la participación ciudadana en los municipios mexicanos: análisis de leyes orgánicas municipales desde la perspectiva de interfaz socioestatal”, documento presentado en Flacso-México, Seminario Permanente del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas (PLER), 12 de octubre de 2005; Secretaría de la Función Pública, *Guía para el monitoreo ciudadano*, Secretaría de la Función Pública-Consejo Ciudadano por la Transparencia, México, 2006, disponible en [www.monitoreociudadano.gob.mx](http://www.monitoreociudadano.gob.mx)

<sup>51</sup> Víctor Alarcón Olguín, *op. cit.*

<sup>52</sup> Ernesto Isunza y Felipe Hevia, *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, *op. cit.*

dadanos para ejercer un control directo sobre el gobierno. La situación es relativamente mejor en los ámbitos estatal y municipal, donde existe un mayor número de mecanismos vinculatorios.<sup>53</sup> Sin embargo, muchos de los mecanismos más poderosos, como son el referéndum y el plebiscito, casi nunca se ejercen en la práctica.

En segundo lugar, los mecanismos existentes no están suficientemente institucionalizados. Se han registrado avances muy importantes en esta materia durante los últimos años. La *Ley de Acceso a la Información Pública*, la *Ley de Desarrollo Social* y la *Ley de Fomento* posibilitan la participación ciudadana. Sin embargo, la gran mayoría de los mecanismos de participación ciudadana se encuentran únicamente en el nivel de reglas de operación, sin suficiente respaldo legal. Esto implica una falta de continuidad cuando hay cambios de personal o de administración en el gobierno.

Tercero, no hay suficiente articulación entre los esfuerzos existentes. El gobierno federal cuenta con numerosas oficinas que manejan la participación ciudadana y el acceso a la información pública, pero ellas no han podido articular los esfuerzos distintos en una estrategia integral en la materia. Existen algunas redes de agrupaciones ciudadanas que trabajan juntas, pero no existe aún una coalición unificada que haya podido apalancar y articular los esfuerzos de la sociedad civil en su conjunto.

Cuarto, los funcionarios a cargo de los programas de participación ciudadana existentes reportan la mayoría de las veces que las tasas de participación son muy bajas. Este problema no corresponde a una apatía ciudadana generalizada. La sociedad mexicana tiene una gran capacidad de organización, participación y movilización. El país cuenta con

<sup>53</sup> *Ibid.*

miles de organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales. Las encuestas de cultura política como la Encup reportan que a los mexicanos les gusta participar en organizaciones y en el mejoramiento de la sociedad. La ciudadanía incluso sale a la calle cuando hace falta. Para mencionar solamente un par de los ejemplos más sonados, las marchas por la seguridad pública y en contra del desafuero durante los últimos años evidencian que la sociedad civil se mantiene activa. No es apatía, sino problemas en el diseño e implementación de los programas gubernamentales, lo que obstaculiza la participación ciudadana.

Quinto, la participación existente muchas veces se ve contaminada por el clientelismo y el corporativismo, que históricamente han perjudicado a la participación ciudadana en el país. En lugar de participar como ciudadanos libres interesados en fiscalizar el quehacer gubernamental, muchos participantes están sujetos a manipulaciones o intereses ajenos.

Sexto, la participación de la sociedad civil en los esfuerzos de rendición de cuentas suele privilegiar la participación de los ciudadanos de estratos sociales más elevados. Como botón de muestra, vemos que la gran mayoría de los usuarios de la *Ley de Acceso a la Información Pública* reside en el Distrito Federal y tiene niveles educativos mayores que el promedio.

Finalmente, los esfuerzos de participación ciudadana para la rendición de cuentas están principalmente enfocados en el poder ejecutivo. Hay algunos esfuerzos importantes de monitoreo del poder legislativo y de los organismos autónomos. Sin embargo, la vigilancia sistemática del poder judicial es casi ausente.

Por todo ello, es necesario articular una nueva estrategia integral que consolide la rendición de cuentas en México y en el Distrito Federal. Habría que generar nuevas formas de participación cívica así como de articulación y fortalecimiento de las iniciativas existentes. La transparencia, el profesionalismo y las elecciones libres y democráticas no

son elementos suficientes que puedan garantizar el buen gobierno y el Estado de Derecho que tanto anhelamos. Habría que ir más allá de estos elementos, importantes pero insuficientes, para cumplir con el ideal de contar con un gobierno que realmente sirva a los intereses de la mayoría de los ciudadanos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John, "Co-Governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'," *World Development*, 32 (3), 2004, pp.447-463.
- , *State-Society Synergy for Accountability: Lessons for the World Bank*, Washington, D.C., The World Bank, 2004.
- , *Social Accountability for the Public Sector: A Conceptual Discussion*, Washington, D.C., The World Bank, 2005.
- , "Documento preparatorio: Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción", documento de trabajo, Secretaría de la Función Pública, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, versión del 29 de mayo de 2006.
- , *Organismos autónomos y democracia: el caso mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Siglo XXI Editores, en prensa.
- ACKERMAN, John e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información pública en el mundo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, "Leyes de Participación Ciudadana en México: un acercamiento comparado", en *Democracia y formación ciudadana*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Sinergia, núm. 2), 2002.
- BANCO MUNDIAL, "From Shouting to Counting: A New Frontier in Social Development," Washington, El Banco Mundial, 2004. Disponible en: [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/FromShoutingToCountingAnewfrontierinSocialDevelopment2004/\\$FILE/Social+Accountability+Booklet+Feb+26+04.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/66ByDocName/FromShoutingToCountingAnewfrontierinSocialDevelopment2004/$FILE/Social+Accountability+Booklet+Feb+26+04.pdf)
- , "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice", Washington, Banco Mundial, Social Development Paper núm. 76, 2004.

- BEHN, Robert, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution, 2001.
- BENNETT, Colin, "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 10, núm. 3, 1997, pp. 213-233.
- COHEN, Jean y Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MIT Press, 1992.
- CROOK, Richard y James Manor, *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- CUNILL, Nuria, "Responsabilización por el Control Social", United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN), 2000. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.
- EVANS, Peter, "Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide," *World Development*, vol. 24, núm. 6, 1996, pp. 1033-1037.
- FOX, Jonathan, "Comparative Reflections on the African Dilemma: The Interdependent Democratization of States and Civil Societies", *Political Power and Social Theory*, vol. 12, 1998, pp. 235-242.
- FOX, Jonathan, "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas," *Política y Gobierno*, vol. 9, núm.1, 2002, pp. 95-133.
- FOX, Jonathan y Josefina Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico: Community Participation in Oaxaca's Municipal Funds*, La Jolla, Center for U.S.-Mexico Studies, 1996.
- GEDDES, B., *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.
- GOETZ, Anne Marie y Rob Jenkins, "Hybrid Forms of Accountability:

- Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India,” *Public Management Review*, vol. 3, núm. 32001, pp. 363-383.
- HEGEL, G.W.F., *The Philosophy of Right*, Nueva York, Oxford University Press, 1980.
- HEVIA, Felipe, “Institucionalización de la participación ciudadana en los municipios mexicanos: análisis de leyes orgánicas municipales desde la perspectiva de interfaz socioestatal”, documento presentado en Flasco-México, Seminario Permanente del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas (PLER), 12 de octubre de 2005.
- ISUNZA, Ernesto, “Construcción de la democracia y rendición de cuentas: una mirada regional de nuevas interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana”, documento presentado en la Reunión 2003 de la Latin American Studies Association, Dallas, 27-29 de marzo de 2003.
- ISUNZA, Ernesto y Felipe Hevia, *Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación*, Background Paper, México, Banco Mundial, 2005.
- KOHN, Margaret “Civic Republicanism Versus Social Struggle: A Gramscian Approach to Associationalism in Italy”, *Political Power and Social Theory*, vol. 13, 1999, pp. 201-238
- LAM, W. F., Institutional Design of Public Agencies and Coproduction: A Study of Irrigation Associations in Taiwan, *World Development*, 24(6), 1996, pp. 1039-1054.
- MASHAW, Jerry, “Small Things Like Reasons are Put in a Jar: Reason and Legitimacy in the Administrative State”, *Fordham Law Review*, vol. LXX, núm. 1, 2001, pp. 17-35.
- MCCUBBINS, Mathew y Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms,” *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, 1984, pp. 165-179.

- MAINWARING, Scott y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- MANIN, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes, *Introduction to Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge, 1999.
- MORENO, Erica, Brian Crisp y Matthew Shugart, “The Accountability Deficit in Latin America.”, en Mainwaring y Welna (ed.) 2003, pp. 79-131.
- MULGAN, Richard, “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, vol. 78, núm. 3, 2000, pp. 555-573.
- O’DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.
- , “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust.”, en Mainwaring y Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 34-54.
- OLSON, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- OLVERA, Alberto, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1999.
- OSTROM, Elinor, “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development”, *World Development*, 24(6), 1996, pp. 1073-1088.
- PAUL, Samuel, “Accountability in Public Services: Exit, Voice and Contro”, *World Development*, vol. 20, núm. 7, 1992, pp. 1047-1060.
- PERUZZOTTI, Enrique y Catalina Smulovitz, “Societal Accountability in Latin America,” *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 147-158.
- PETERS, B. Guy, *The Future of Governing*, 2a ed., Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 2001.
- POPE, Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlín, Transparency International, 2000.

- PUTNAM, Robert, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
- RHEE BAUM, Jeeyang, “A Paradox of Democratic Consolidation: Why Presidents Manage Delegation Problems by Tying Their Own Hands”, documento enviado a la Reunión Anual 2002 de la American Political Science Association (APSA), Boston, 29 de agosto al 1 de septiembre de 2002.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States*, New Haven, Yale University Press, 1995.
- , *Corruption and Government: Causes, Consequences & Reform*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- ROSE-ACKERMAN, Susan, “Public Participation in Consolidating Democracies,” en Janos Kornai y Susan Rose-Ackerman (coords.), *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Societies*, Nueva York, Palgrave, 2004.
- SADEK, M. y R. Batista Cavalcanti, “The New Brazilian Public Prosecution: An Agent of Accountability”, en Mainwaring y Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003, pp. 201-227.
- SANDOVAL, Irma, “Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, abril-junio de 2005, pp. 593-631.
- SHAPIRO, Ian, *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2003.
- SCHEDLER, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.

- SCHEDLER, Andreas, "Conceptualizing Accountability", en Schedler *et al.* (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, pp. 13-28.
- SECRETARÍA de la FUNCIÓN PÚBLICA, *Guía para el monitoreo ciudadano*, Secretaría de la Función Pública-Consejo Ciudadano por la Transparencia, México, 2006, [www.monitoreociudadano.gob.mx](http://www.monitoreociudadano.gob.mx)
- SMULOVITZ, Catalina, "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, 2003.
- SMULOVITZ, Catalina y Enrique Peruzzotti, "Societal Accountability in Latin America," *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, 2000, pp. 147-158.
- STOKES, S., "Perverse Accountability: Monitoring Voters and Buying Votes", documento presentado en la Reunión Anual 2003 de la American Political Science Association, 31 de agosto de 2003.
- VARSHNEY, A., "Democracy and Poverty", documento presentado en la Conferencia The World Development Report: 2000, Reino Unido, Department for International Development/Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, Inglaterra, 15-16 de agosto, 1999.
- TENDLER, Judith, *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Johns Hopkins, 1997.
- WAISBORD, Sylvio, *Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- WEINGAST, Barry, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law," *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2, 1997.
- ZOVATTO, Daniel, "Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina, un balance comparado: 1978-2001", en *Democracia y formación ciudadana*, México, IEDF (Sinergia, núm. 2), 2002.



# Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México

Lucía Álvarez Enríquez

## INTRODUCCIÓN

En México y en la Ciudad de México la participación ciudadana ha sido una de las banderas más aclamadas por las fuerzas democráticas y por importantes grupos de la población en las últimas décadas; es innegable que en torno a ella se han convocado en estos años llamativas movilizaciones, se han gestado valiosas iniciativas y se han conjuntado esfuerzos notables de actores políticos y sociales, todo lo cual ha dado lugar a una incipiente pero tangible apertura institucional –mediante la creación de instancias y espacios de participación–, a la promoción de instrumentos novedosos y a la formulación de una normatividad orientada a regular diversas prácticas participativas.

Sin embargo, la respuesta de la ciudadanía capitalina a estas iniciativas no ha sido la esperada. Lejos de suscitar mayor compromiso y entusiasmo, lo que se ha registrado en las experiencias recientes es el aumento del abstencionismo entre la población local en la elección de sus representantes vecinales, el desinterés del ciudadano común por ocupar los espacios de participación e involucrarse en los procesos de

gestión, y la emergencia de numerosos conflictos entre las instancias institucionalizadas y las organizaciones sociales y civiles que funcionan en el ámbito territorial. Existe una suerte de desencuentro entre la institucionalidad correspondiente y la sociedad; ésta no parece sentirse representada por la primera y no hay en consecuencia una apropiación de los ámbitos de participación por parte de la ciudadanía. Salvo contadas excepciones, lo que prevalece es la despreocupación y la apatía de los sectores mayoritarios ante la vida política de la ciudad y ante la participación en los procesos decisorios.

¿A qué obedece esta circunstancia?; ¿por qué la intensificación de la política de participación ciudadana no se ha traducido en un mayor interés por parte de la ciudadanía y en mejores resultados?; ¿en qué medida la participación ciudadana ha contribuido entonces efectivamente a la democratización de la vida política local? Estas son preguntas que vale la pena formularse, más aún cuando nos encontramos inmersos en el seno de un proceso con pretensiones democratizadoras, como el que se ha vivido en los últimos tiempos en la Ciudad de México.

La democratización de este espacio urbano tiene sin duda su correlato en el proceso nacional que se ha perfilado en las últimas décadas en nuestro país en la misma dirección, pero adquiere relevancia propia y consideraciones particulares a la luz de las problemáticas inherentes al ámbito local y a la luz también del grado de complejidad que entraña la gestión de las grandes megalópolis contemporáneas, como la Ciudad de México. La heterogeneidad y la pluralidad de su composición social y el carácter masivo de sus demandas hace cada vez más difícil su regulación y su gobierno. La extensa gama de las necesidades e intereses que se producen en el entorno urbano se potencia con las profundas desigualdades socioespaciales, con los altos niveles de segregación y fragmentación y con el impacto de las restricciones del gasto público para la atención de las necesidades de la población. Estas circunstan-

cias hacen de éste un espacio altamente conflictivo que requiere un gobierno democrático que sea capaz de contener los procesos de escisión social y construir condiciones de mayor inclusión.

Una tarea de esta naturaleza constituye un enorme desafío para cualquier gobierno de gran ciudad, que reclama, en primer lugar, un ejercicio de buen gobierno, legitimado, eficiente en sus funciones políticas y en la administración urbana, honesto y transparente en el manejo de los recursos y socialmente responsable ante el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Pero en las actuales circunstancias, los grandes problemas urbanos no pueden resolverse sólo de manera unilateral y centralizada; el grado de complejidad de la vida urbana requiere el concurso de los diversos actores involucrados en los procesos locales, y de la propia ciudadanía, para la regulación de la vida social. De aquí que la legitimidad de un gobierno democrático y la eficacia de sus funciones dependan hoy en buena medida de su capacidad de concertación con los distintos grupos de la sociedad, y de su capacidad también para garantizar a éstos su condición de ciudadanos.

En esta perspectiva, las posibilidades de la gobernabilidad implican reformular y democratizar también la relación entre el gobierno y la sociedad, y propiciar medidas tendientes a implementar: *a)* mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad; *b)* mecanismos innovadores para la gestión de las demandas sociales; *c)* política de inclusión e interlocución con los actores sociales, y *d)* diseño y promoción de distintas formas de representación.<sup>1</sup> Es aquí donde la política de participación ciudadana adquiere una función sustantiva.

Como componente esencial de la construcción democrática, la participación ciudadana se despliega en la intermediación de la rela-

<sup>1</sup> Norbert Lechner, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

ción Estado-sociedad y tiene como base la búsqueda de intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares.<sup>2</sup> Remite así a esa acción participativa en la que los individuos y los actores sociales toman parte en los asuntos públicos, ya sea a través de la convocatoria estatal y de la participación en los espacios institucionales o mediante el desarrollo de una política que emana de la sociedad civil, generando mecanismos de interlocución e intervención y espacios de intermediación con las instancias del sistema político.

Desde el punto de vista del gobierno democrático, se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales, mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. Esto debe traducirse en la creación de una nueva institucionalidad, orientada a convertir la gestión pública en un espacio más permeable a las demandas que emergen de la sociedad, y a retirar de este modo al Estado el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social.<sup>3</sup>

La política de participación ciudadana tiene sentido en función de generar las condiciones para que la participación de los individuos en la vida política local no quede circunscrita a la emisión del voto y al ámbito de una democracia representativa que, aun siendo imprescindible, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia pluralidad de la sociedad capitalina y concentra el poder de decisión en

<sup>2</sup> Nuria Cunill, *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clade), 1991.

<sup>3</sup> Nuria Cunill, *op. cit.*

funcionarios públicos y representantes partidarios. Se trata de tender vínculos entre representantes y representados, entre el aparato de gobierno y los ciudadanos, para que éstos puedan involucrarse en distintos grados y momentos del ejercicio de gobierno y contribuir a la eficacia de la gestión pública.

Pero también la participación ciudadana tiene una misión sustantiva en lo que compete a la construcción de ciudadanía, y esto ocurre al menos en tres dimensiones. En primer lugar, en la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, de la emisión del voto al involucramiento de los individuos en ámbitos específicos del quehacer político y gubernamental. En segundo lugar, en la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos, como requisito mínimo de la condición ciudadana, y propiciar, a través de la injerencia en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos: cívicos, económicos, sociales y culturales, mediante la intervención de los ciudadanos en la formulación de dispositivos legales y políticos que hagan efectivos estos derechos. Finalmente, este tipo de participación demanda la constitución de individuos y sujetos autónomos y corresponsables con la vida pública, que tengan, sí, la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que estén también dispuestos a aceptar responsabilidades y a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de vida pública. Esto remite directamente al tema de las obligaciones y los compromisos sociales, que son también componentes clave de la condición ciudadana.

Las prácticas de participación ciudadana se identifican así con la existencia de un gobierno democrático, que reconoce en la construcción de ciudadanía el principio rector de la democratización, y también una vía para la legitimación de sus funciones y la eficacia de sus acciones; y desde esa convicción asume la responsabilidad de generar condiciones para hacerla efectiva. En esta perspectiva, además del diseño

de espacios e instrumentos para la participación, se requiere una normatividad que los reconozca y reglamente, así como el establecimiento de reglas claras para la relación entre los actores participantes. A esto se suma la voluntad política de los gobernantes, que constituye un factor de primer orden, sin el cual el resto de las condiciones pueden quedar en letra muerta.

## I. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Por las características centralistas del régimen político local, la participación ciudadana es una práctica que históricamente en la Ciudad de México ha tenido rasgos más bien restrictivos, que no favorecieron en principio la formación de ciudadanía. A partir de la supresión del régimen municipal, en 1928, la relación del gobierno con la sociedad se desarrolló a través de canales básicamente controlados por las autoridades, que ofrecían a la población pocas posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones. Las dos vías naturales para la participación social y la gestión de las demandas que prevalecieron durante el largo periodo administrado por el Departamento del Distrito Federal (DDF) fueron, *a*) las organizaciones inmersas en el sistema corporativo, y *b*) el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

En el primer caso, se construyó en la Ciudad un extenso aparato corporativo de organizaciones sociales de diverso orden, que operaron principalmente sobre una base territorial y se configuraron, más que como instancias de participación, como espacios privilegiados para la gestión de demandas, articuladas mediante un complejo conjunto de prácticas clientelares que constituyeron un sistema de control muy eficaz. En la formación de este tejido organizativo fue decisiva la política urbana del periodo cardenista, que de manera indirecta alentó al mis-

mo tiempo la organización social y su inserción dentro de los canales oficiales de participación.<sup>4</sup>

La problemática de las nuevas colonias populares durante el gobierno del general Cárdenas y la búsqueda de mejoras en las condiciones de la vida urbana (la tenencia de la tierra, los servicios básicos, el transporte y la vivienda) alentaron durante este periodo la proliferación de una gran cantidad de organizaciones sociales. Estas agrupaciones fueron más tarde incorporadas al naciente Partido de la Revolución Mexicana (PRM), estableciéndose con éste un fuerte vínculo que dio origen a la relación corporativa que se consumó en los años cuarenta, con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) en 1943, la que otorgó al sistema corporativo urbano mayor coherencia y organicidad y logró aglutinar a la gran mayoría de las organizaciones urbanas. En los años cincuenta esta estructura corporativa se afianzó con la creación de las asociaciones pro mejoramiento de las colonias populares, y en 1951, con la Federación de Colonias Proletarias del Distrito Federal, adscrita a la CNOP.<sup>5</sup>

El aparato corporativo y las prácticas clientelares implementadas a través de éste se consolidaron durante los gobiernos posteriores al cardenismo; el partido se afianzó como la vía oficial de la gestión y sus liderazgos se afirmaron al fortalecerse mediante la conducción de los gremios con mayor peso en la Ciudad. Por otra parte, con las transformaciones del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en Partido de la

<sup>4</sup> Armando Cisneros, *La ciudad que construimos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Iztapalapa, 1993.

<sup>5</sup> Véase M. Bassols y A. Delgado, “La CNOP y las organizaciones de colonos”, en el seminario “Estado y Movimientos Sociales Urbanos en México”, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, agosto de 1985; y Juan Manuel Ramírez Sáinz, “Organizaciones populares y lucha política”, *Cuadernos Políticos*, núm. 45, México, Era, enero-junio de 1986, p. 40.

Revolución Mexicana (PRM) y, más adelante, en Partido Revolucionario Institucional (PRI) se afinó un aparato partidario incluyente en el que se entrelazaron elementos democráticos y autoritarios, que le permitieron al mismo tiempo incorporar a los grupos mayoritarios, atendiendo sus demandas, y ejercer el control sobre ellos.

De aquí se consolidó un modelo de articulación gobierno-partido-sociedad, a través de una estructura corporativa que se constituyó poco a poco como una fuerza social de apoyo para el gobierno. Este sistema corporativo, que operó en los distintos sectores, tuvo la cualidad de vincular a la sociedad con las instancias gubernamentales que tomaban las decisiones mediante las organizaciones que los representaban: confederaciones, federaciones, ligas, etc., y excluyó de esta manera a los ciudadanos de la intervención efectiva en los procesos decisivos.<sup>6</sup>

Las diversas agrupaciones que el gobierno y el partido oficial impulsaron o cooptaron, fungieron de manera simultánea como intermediarias para la atención de las demandas sociales y como canales de transmisión de las decisiones y políticas gubernamentales. De esta manera, se fortalecieron los liderazgos y cacicazgos locales y se articuló una red muy funcional de relaciones clientelares con fuerte arraigo en la población.

La otra vía para la participación de la ciudadanía y la gestión de las demandas estuvo representada por el Consejo Consultivo (1929), que constituyó por varias décadas prácticamente la única instancia con funciones más dirigidas a la participación de la ciudadanía, y fue por esta razón un espacio disputado por muchos sectores que aspiraban a tener alguna incidencia en los asuntos de la Ciudad.

<sup>6</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Alberto Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana, 2003.

Este órgano fue concebido en buena medida como un espacio que compensara la pérdida de los derechos políticos de los capitalinos y la ausencia de un auténtico sistema de representación en el plano local, ante la desaparición del régimen municipal en el Distrito Federal.<sup>7</sup> Al mismo tiempo fueron creados los consejos consultivos delegacionales, uno para cada una de las delegaciones, a través de los cuales se pretendió establecer un vínculo entre autoridades y ciudadanía y constituir una instancia de representación para los sectores organizados, en particular los gremios y las asociaciones profesionales.

Estos consejos estuvieron formados por representantes de algunos sectores privilegiados de la Ciudad: Cámara de Comercio, comerciantes en pequeño, dueños de bienes raíces, cámaras industriales, pequeños industriales (no pertenecientes a las cámaras), inquilinos, campesinos, profesionales, empleados públicos, padres de familia y trabajadores. Los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad de México eran elegidos por el titular del DDF, y los integrantes de los consejos delegacionales por los titulares de las delegaciones; de ahí que estos órganos estuvieron lejos de ser expresiones independientes de la ciudadanía y constituyeron, por el contrario, una estructura más bien subordinada al gobierno local.

Desde el punto de vista institucional, tanto el Consejo Consultivo como los consejos delegacionales eran considerados “auxiliares de la administración del Distrito Federal”, y entre sus funciones se reconocían las de opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administra-

<sup>7</sup> Cristina Sánchez Mejorada, “Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México”, en Coulomb y Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Azcapotzalco - Centro de Vivienda y Estudios Urbanos (Cenvi), México, 1993, p. 343 y 425.

tivos, de gobierno y de servicios públicos. En este marco, los miembros de estos consejos tenían la posibilidad de proponer reformas a los reglamentos y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos, denunciar faltas y deficiencias en torno a los mismos y revisar la cuenta anual del DDF.<sup>8</sup>

Desde su origen, los consejos consultivos no tuvieron funciones ejecutivas ni decisorias; fueron más bien órganos de colaboración subordinados al regente y a los delegados, con un margen de actuación autónoma muy estrecho. Tales características se acentuaron a partir de la reforma de la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, en 1941, cuando fueron suprimidos los consejos delegacionales y se estableció que los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad de México serían designados directamente por el presidente de la República, a propuesta de las organizaciones involucradas.<sup>9,10</sup> Esta reforma dispuso también la reducción de las funciones del Consejo, al anular la facultad para revisar la cuenta pública y circunscribir sus atribuciones al plano de la opinión y la colaboración.

En 1970, con una nueva reforma a la Ley Orgánica se dieron pasos más decisivos orientados hacia la apertura institucional. El territorio del Distrito Federal quedó dividido en 16 delegaciones, a las que fueron desconcentradas nuevas funciones y atribuciones, y se implementaron dos medidas relevantes en materia de participación ciudadana: la

<sup>8</sup> Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

<sup>9</sup> Cristina Sánchez Mejorada, "Emergencia y participación...", *op. cit.*, p. 344.

<sup>10</sup> Para participar en la propuesta de los candidatos, las organizaciones interesadas debían cubrir ciertos requisitos como tener por lo menos un año de existencia, estar registradas ante la Secretaría de Gobernación y contar con un mínimo de 100 asociados. A partir de esta ley se establece la división territorial del Distrito Federal en una jurisdicción central (la Ciudad de México) y 12 delegaciones: Villa Álvaro Obregón, Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac

reforma del Consejo Consultivo y la creación de las juntas de vecinos.<sup>11</sup> El Consejo Consultivo adquirió un nuevo carácter al abandonar su constitución sectorial y convertirse en un órgano de representación vecinal.

En 1978, una nueva reforma a la Ley Orgánica dispuso la ampliación de los espacios de participación ciudadana, que fueron definidos como “órganos de colaboración vecinal y ciudadana” y se relacionaban de manera directa y preferente con la función ejecutiva. Los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos fueron las instancias de colaboración en el plano delegacional, y el Consejo Consultivo fue el órgano de colaboración del regente de la Ciudad.

La creación de estas instancias representó sin duda una medida importante en cuanto a la apertura institucional de una estructura de gobierno que se había caracterizado por su rigidez y centralización; sin embargo, su función resultó poco efectiva debido a las atribuciones restringidas que les fueron asignadas. En casi todos los casos tal función se circunscribió al plano de la consulta, la recepción de información, la emisión de opiniones y, en ocasiones, la formulación de propuestas, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad y la determinación de los delegados y del regente, de acuerdo con sus respectivas competencias. En el caso del Consejo Consultivo, éste no logró nunca convertirse en un auténtico espacio de representación de los intereses ciudadanos; conservó básicamente la función de órgano legitimador de las decisiones gubernamentales. Por otro lado, la mayor parte de estas instancias fueron ocupadas por los actores tradicionales, miembros de las agrupaciones clientelares y corporativas arraigadas en la Ciudad, y esto se convirtió en un factor que pervirtió de entrada su función e impidió que se convirtieran en instancias genuinas de expresión ciudadana.

<sup>11</sup> La creación de estos órganos quedó establecida en la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, de 1970.

El referéndum y la iniciativa popular adquirieron también estatuto legal en la misma reforma, como mecanismos de participación ciudadana que representaban una nueva vía de participación para los habitantes del Distrito Federal; sin embargo, quedaron reducidos a letra muerta debido a que nunca fueron reglamentados y no pudieron por tanto ser puestos en práctica.

En este contexto, se abrió otra puerta para la inclusión de las iniciativas sociales en el ámbito de la planeación urbana, mediante la *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, en 1979. En este instrumento, a través de los planes parciales de desarrollo urbano y del mejoramiento urbano, se crearon espacios que auspiciaron que las primeras iniciativas impulsadas por organizaciones vecinales o de colonos, asesoradas por organizaciones no gubernamentales y grupos académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), produjeran ejercicios importantes de planeación urbana participativa.

Sin embargo, las modificaciones legales e institucionales introducidas en la planeación en 1982<sup>12</sup> a escala nacional, desplazaron el espacio ganado por la planeación participativa a escala local, y en su lugar se impuso la figura de la consulta pública como medio para avalar las iniciativas gubernamentales en materia de planeación.

Por otro lado, en 1984, las juntas de vecinos adquirieron una nueva facultad, la de conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afectaban a su comunidad y de proponer adiciones y modifica-

<sup>12</sup> En la búsqueda de un acuerdo entre sociedad civil (sector privado) y Estado (sector público), el gobierno mexicano planteó la necesidad, en un primer momento, de una “planificación concertada”, que se formalizó en la *Ley Nacional de Planeación* aprobada por el Congreso en 1982. Esta ley fue el instrumento a través del cual se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se instituyeron los foros de consulta popular, que se concibieron como “el mecanismo privilegiado de la Planeación Democrática” y que permitían al gobierno realizar una lectura de las demandas y propuestas de los consultados.

ciones a los mismos. La incorporación de este punto a la *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* se convirtió para ciertos sectores de la población (especialmente clases medias y altas) en un atributo importante de la gestión, porque los facultó para definir los casos en los que se otorgaba una licencia de uso del suelo o de construcción.<sup>13</sup>

Otras iniciativas recuperables en materia de participación gestada por el gobierno de la Ciudad han sido la instalación de mesas de concertación y el ejercicio de la consulta ciudadana, como instrumentos orientados a la construcción de acuerdos para la definición de políticas públicas en momentos específicos. Un caso relevante fue la mesa establecida con las agrupaciones de damnificados por los sismos de 1985, que culminó en un convenio firmado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y más de 80 organizaciones populares, para poner en marcha una política de reconstrucción de vivienda. Esta iniciativa derivó en la formulación de un programa de vivienda concertado. El otro caso importante es el de la consulta realizada por el gobierno de Manuel Camacho, en 1992, a ciudadanos y miembros de organizaciones sociales y civiles, con motivo de la reforma política del Distrito Federal, de la cual emanó la propuesta inicial para esta reforma y para el diseño del estatuto de gobierno del Distrito Federal.

En el proceso de la reforma política fue notable también el reconocimiento de la participación ciudadana como práctica importante para el ejercicio de gobierno, de lo cual emanó por primera vez, durante el gobierno de Óscar Espinosa Villarreal, una propuesta para integrar esta práctica en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las políticas de gobierno. Para tal efecto se crearon nuevas instancias e instrumentos de participación: consejos ciudadanos, consejos de políticas sectoriales y mesas de concertación. Estas instancias no operaron en rea-

<sup>13</sup> Cristina Sánchez Mejorada y Lucía Álvarez, *op. cit.*

lidad de manera inmediata, pero quedaron establecidas y legalizadas, y han sido recuperadas por los gobiernos sucesivos.

En el mismo marco de la reforma emergió la propuesta formal de institucionalizar la participación ciudadana, lo cual se estableció en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* y quedó reglamentado en el primer instrumento normativo para el campo, la *Ley de Participación Ciudadana*, que fue aprobada en 1995, únicamente con la votación del partido oficial. Entre otras disposiciones, en esta ley se da centralidad a la participación vecinal y se recupera el diseño anterior de las instancias vecinales territoriales, en la figura de los consejos ciudadanos. Estos nuevos órganos tuvieron funciones, básicamente, de consultoría y colaboración; sin embargo, contaron con ciertas facultades importantes para la intervención en la gestión urbana —como la revisión del Programa Operativo Anual (POA) de las delegaciones y la injerencia en la aprobación del Plan Parcial Delegacional—. Con la aprobación de estos consejos desaparecieron las juntas de vecinos, pero los comités de manzana y las asociaciones de residentes permanecieron en funciones, y esto dio lugar durante cierto periodo a una conflictiva superposición de instancias de participación.

En un lapso de 20 años, a partir de la entrada en vigor de las reformas a la Ley Orgánica (1970), los avances en materia de política de participación ciudadana en la Ciudad de México fueron importantes, porque la institución gubernamental se flexibilizó y la oferta de instancias e instrumentos institucionales destinadas a estas prácticas se amplió, pese a todo; sin embargo, en su mayor parte fueron inoperantes en los hechos; permanecieron muy ligadas al control gubernamental y sujetas a las prácticas clientelares, con lo cual la intervención de una ciudadanía autónoma tuvo en realidad poca cabida. Salvo muy contadas excepciones, no se otorgaron a ésta las atribuciones necesarias para una participación efectiva en la gestión de los asuntos públicos y en los

procesos decisorios. De aquí que ni las instancias ni los mecanismos implementados lograran convocar a sectores importantes de la sociedad capitalina.

## II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ALTERNANCIA POLÍTICA

Con la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) al gobierno capitalino, la participación ciudadana adquirió nuevo estatus al ser ubicada dentro de las líneas estratégicas de la política gubernamental. Ante la formulación de constituir “un gobierno para todos” y “una ciudad democrática y participativa”, en el discurso del nuevo gobierno se insistió, por una parte, en la necesidad de lograr una ciudadanía integral, en la que además de que los ciudadanos gozaran de sus derechos económicos, sociales y culturales, pudieran gozar también de los cívicos y políticos, incluyendo la participación en las decisiones públicas; por otra parte, se otorgó especial énfasis a la necesidad de rehacer la relación con la sociedad, reconociendo la existencia de una sociedad civil diversificada y compleja que exigía estrategias políticas diferenciadas. De aquí que se establecieron tres ejes estratégicos sobre los que se articuló la política del nuevo gobierno en esta área: 1) la creación de una institucionalidad democrática; 2) la formulación de políticas incluyentes, y 3) la recuperación de la responsabilidad social del Estado.<sup>14</sup>

De estos ejes, el que refiere a la creación de la institucionalidad democrática se enfocó hacia la definición de nuevos canales de comunicación y la creación de instancias y mecanismos para la relación con la ciudadanía; en particular, orientados a la participación ciudadana. Esto

<sup>14</sup> Para un análisis pormenorizado de la instauración del gobierno perredista y de sus políticas centrales, véase Carlos San Juan, *Ciudad de México: instituciones y sociedad civil. Experiencias de una sociedad en transición*, México, Universidad Veracruzana (Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 4), 2001, p. 58.

se tradujo, en primer lugar, en la apertura de instancias de participación o de fomento a la participación, que consistió en la integración de consejos consultivos en las secretarías,<sup>15</sup> instalación de consejos de participación ciudadana en los programas de gobierno, instauración de foros y procesos de consulta, y otros espacios amplios de deliberación y cooperación entre gobierno y sociedad, como la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la Coordinación General de Participación Ciudadana y Gestión Social, estas últimas dependientes de la Secretaría de Gobierno.

En segundo lugar, se promovieron nuevos modelos de relación con la sociedad civil:

- *Interlocución con Redes*: experiencias de cooperación como la Plataforma Ciudadana, para la promoción de la interlocución gobierno-sociedad civil, y el Foro de Corresponsabilidad, con compromisos y acciones para reconstituir el tejido social de la ciudad y fomentar la participación ciudadana.
- *Colaboración en Programas Específicos*: participación de organizaciones civiles y sociales en aspectos relativos a la definición de las políticas sectoriales y a los procesos de gestión. Dos casos sobresalientes fueron: 1) el impulso de proyectos de coinversión social en áreas definidas, como resultado de un convenio de financiamiento conjunto entre el Gobierno del Distrito Federal y la Agencia Holandesa Novib, y 2) el desarrollo del Programa de Mejoramiento de Vivienda, coordinado por la Coalición Hábitat México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Instituto de la Vivienda, en ciertas zonas de la Ciudad (Tlalpan, Iztapalapa y Santa María la Ribera).

<sup>15</sup> Estos consejos habían sido creados en la administración anterior, pero no habían sido puestos en funciones.

- *Planeación Participativa*: recuperando la experiencia previa de los planes parciales de los años setenta, se impulsó este ejercicio con la colaboración conjunta de autoridades (en este caso, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), grupos de consultores (académicos y profesionales), organizaciones sociales y civiles y organizaciones vecinales. Esto suponía, además, un proceso de consulta pública como requisito para la aprobación de los programas.
- *Descentralización de la Participación en Redes Vecinales*, a través del impulso a la integración del gobierno representativo, mediante el diseño de instancias de representación vecinal (comités vecinales), en donde se avanzó hacia la creación de una estructura de representación más horizontal.

Los nuevos espacios de participación territoriales, que en este caso fueron reconocidos como “instancias de representación”, fueron los comités vecinales instituidos a partir de una segunda versión de la *Ley de Participación Ciudadana* (1998), en la que fueron recuperados ciertos principios sobre los cuales se finca la participación ciudadana: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.<sup>16</sup> Al igual que en la Ley anterior (1995), en ésta quedaron considerados diversos instrumentos de participación ciudadana, como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, las quejas y denuncias, la difusión pública y la audiencia pública.

En relación con la anterior, la ley de 1998 incorpora elementos nuevos y avanza en lo relativo a los instrumentos de consulta, pero pierde atribuciones importantes en los espacios de participación vecinal, en

<sup>16</sup> Cap. I, Artículo 2 de la *Ley de Participación Ciudadana*, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de diciembre de 1998.

donde desaparece la posibilidad de participar en la toma de decisiones del gobierno delegacional, pues sus funciones en la relación con las acciones de gobierno se limitan a conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.<sup>17</sup> Por otra parte, se establece como derecho de los ciudadanos el participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad,<sup>18</sup> pero no se definen con claridad los mecanismos para ejercer ese derecho, principalmente en lo que se refiere a la gestión cotidiana local (delegacional).

En relación con los comités vecinales la nueva ley presenta algunos aspectos problemáticos, como es el hecho de que son virtualmente reconocidos como las instancias que detentan el monopolio formal de la representación ciudadana y, al mismo tiempo, poseen atribuciones restringidas; no existe, por ejemplo, una reglamentación que les permita participar en la toma de decisiones, y no poseen tampoco atribuciones para supervisar el desempeño de las autoridades y para exigirles rendición de cuentas.

Los órganos de participación ciudadana normados por esta ley quedaron circunscritos al ámbito vecinal, por lo que resultaron excluyentes en relación con otros espacios y modalidades de participación que tradicionalmente ha ejercido la ciudadanía local, en el nivel sectorial o por áreas de interés. Con todo, por disposiciones de la misma ley, 1 352 comités vecinales se constituyeron en 1999, mediante un proceso electoral en el que participó una cantidad muy baja de votantes del Distrito Federal, menos de 9%, lo que representa una proporción notablemente menor que la de los votantes que eligieron en 1995 a los

<sup>17</sup> Véase la *Ley de Participación Ciudadana*, 1998, Cap. II, Art. 98.

<sup>18</sup> *Ley de Participación Ciudadana*, inciso VII del Artículo 10 sobre los derechos de los ciudadanos.

consejos ciudadanos, cerca de 21%.<sup>19,20</sup> Esto ofrece una muestra del poco interés que lograron convocar estas nuevas instancias de participación.

De este modo, la participación ciudadana auspiciada durante el primer gobierno electo avanza notablemente en espacios, instrumentos e incluso en atribuciones otorgadas a los ciudadanos. Su orientación apunta de manera más clara a la construcción de ciudadanía en lo que refiere a la corresponsabilidad en las políticas de desarrollo social y urbano, y abre en los hechos el abanico de sujetos de la participación en ámbitos puntuales a las organizaciones sociales y civiles.<sup>21</sup> Se propicia así la constitución de espacios sociales de intermediación en la relación gobierno-sociedad, teniendo como referentes principalmente a las organizaciones territoriales y a las civiles. Sin embargo, el sujeto privilegiado y convalidado por la *Ley de Participación Ciudadana* fueron los comités vecinales, los cuales quedaron integrados en su mayor parte por los antiguos grupos clientelares de la sociedad capitalina, que reprodujeron en el seno de los comités sus prácticas tradicionales; de ahí que, con la excepción de una clara minoría, no lograron constituirse en una expresión más auténtica de ciudadanía.

En términos generales, más allá de los comités vecinales, los espacios e instrumentos diseñados en esta administración fueron efímeros y a la larga resultaron ineficaces, debido a que las inconsistencias del

<sup>19</sup> Estas elecciones fueron por primera vez organizadas y supervisadas por el Instituto Electoral del Distrito Federal.

<sup>20</sup> Carlos Martínez Assad, "La participación ciudadana", en Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol, 2004.

<sup>21</sup> En este tema es importante mencionar la aprobación de las leyes de *Desarrollo social del Distrito Federal* y de *Fomento a las actividades de desarrollo social de las organizaciones civiles*, en el año 2000, en la que se norma la participación de este tipo de organizaciones en las políticas de desarrollo social.

marco legal que auspiciaba estas prácticas y la falta de reglamentación no permitieron institucionalizarlos debidamente, establecer reglas claras para su funcionamiento y garantizar su operación y permanencia. En esta medida, en muchos casos quedaron a expensas de la voluntad política de funcionarios y gobernantes.

### III. EL MARCO ACTUAL: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SEGUNDO GOBIERNO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

En el segundo gobierno perredista, la política de participación ciudadana conservó un lugar relevante entre los planteamientos estratégicos para la gobernabilidad. Uno de los planteamientos centrales de la administración de Andrés Manuel López Obrador consistió en asumirse como un gobierno promotor y socialmente responsable, sustentado en tres ejes de identidad: 1) democracia participativa y justicia social; 2) eficiencia, transparencia y austeridad, y 3) optimismo para trabajar por la Ciudad de la Esperanza. A ello se añadió el propósito explícito de profundizar el cambio democrático, por medio de la participación basada en la diversidad, la tolerancia y el pluralismo que emergen desde la base misma de la sociedad.<sup>22</sup>

En esta administración, la participación ciudadana se concibe discursivamente como un ejercicio que debe estar presente en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas como el eje articulador de las acciones de gobierno, y, por consiguiente, como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre la sociedad y sus autorida-

<sup>22</sup> Véase “Sobre Estado democrático y de derecho”, en *Programa del Gobierno GDF 2001-2006*.

des.<sup>23</sup> Sin embargo, a diferencia del gobierno anterior, que consideró una gama amplia de espacios de participación, vinculados a las organizaciones de carácter sectorial, temático y territorial, para el gobierno actual el espacio privilegiado para la participación fue de manera clara el ámbito territorial, a través de los comités vecinales y de las 1 352 unidades territoriales en las que se encuentra dividido el Distrito Federal.

De manera peculiar, en esta administración la participación ciudadana se promovió como una política con escasa autonomía y estrechamente ligada a la política social. Sobre la base de recuperar los propósitos básicos de esta política formulados en el gobierno anterior –justicia social, mejoramiento de la calidad de vida y reducción de la inequidad–,<sup>24</sup> se diseñaron nuevas estrategias para llevarlos a efecto. Se partió del principio de que la política social debe crear mecanismos de integración social basados en la institucionalización de los derechos sociales, para lo cual se planteó entre sus objetivos los siguientes: *a)* contribuir a frenar el empobrecimiento de los habitantes de la ciudad; *b)* promover el ejercicio de los derechos sociales y la equidad; *c)* abrir cauces a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y *d)* promover la reconstrucción de la identidad y el sentido de pertenencia a la comunidad.

En función de lo anterior, los principales esfuerzos se dirigieron a las unidades territoriales y a la relación directa con los grupos más vulnerables y necesitados, a través de lo que se denominó el Programa Integrado Territorial (PIT).<sup>25</sup> El criterio establecido para la operación de este programa fue el de la asignación de una importante suma de recur-

<sup>23</sup> Dirección General de Participación Ciudadana, *Informe General de Trabajo*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, México, agosto de 2001.

<sup>24</sup> Cabe señalar que el lema de campaña de Andrés Manuel López Obrador fue: “Por el bien de todos, primero los pobres”.

<sup>25</sup> El Programa Integrado Territorial (PIT) es uno de los programas prioritarios del gobierno de López Obrador y cuenta con 13 subprogramas: adultos mayores, personas con

sos a la atención de las necesidades de los sectores más empobrecidos de la Ciudad, para mejorar su calidad de vida y promover distintas prácticas orientadas a propiciar, por una parte, el desarrollo de ciertas capacidades en estos sectores (el consumo en el caso de los adultos mayores) y, por otra, el acceso gratuito a ciertos bienes y servicios (como el de la salud).

La vía que se instituyó para la realización de estas acciones fue la relación directa con la ciudadanía, generalmente de manera individualizada (becas, pensiones, apoyos económicos, etc.), sin la intervención de ningún tipo de instancias de intermediación (organizaciones sociales o civiles), lo cual implicó dejar de lado el fortalecimiento de las instancias de participación existentes y frenar la continuidad del ejercicio de la corresponsabilidad. La excepción a este mecanismo la constituyen los programas de prevención del delito y de atención a unidades habitacionales, en los cuales los recursos se han otorgado a grupos de vecinos para la definición de acciones puntuales.<sup>26</sup>

discapacidad, consumidores de leche LICONSA, niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, ampliación y rehabilitación de viviendas, rescate de unidades habitacionales, desayunos escolares, microcréditos para autoempleo, becas de capacitación para el empleo, desarrollo rural, desayunos escolares, mejoramiento de escuelas, mercados públicos y prevención del delito. Estos tres últimos son responsabilidad de los gobiernos delegacionales.

<sup>26</sup> Cada uno de los subprogramas del PIT tiene lógicas de operación muy distintas. En la mayor parte de los casos operan a través de becas o créditos que las autoridades otorgan directamente a los beneficiarios; el monto que se otorga es el mismo para todos y depende de los recursos presupuestarios con que se cuente. La decisión de quiénes serán los beneficiarios la toma el gobierno central, en el mejor de los casos con apoyo de las delegaciones, pero la decisión no le compete al comité vecinal, a excepción del programa de prevención del delito y el de rehabilitación de las unidades habitacionales; en este caso es la asamblea quien toma las decisiones y los comités de administración y de vigilancia de las unidades quienes se responsabilizan del proceso. Véase Cristina Sánchez Mejorada, “La participación ciudadana en el Distrito Federal. El caso de los comités y las asambleas vecinales”, texto inédito, México, 2002, p. 10.

La mayor parte de los programas y subprogramas del PIT tienen como objetivo principal garantizar los derechos económicos y sociales de la población y ampliar de esta forma los márgenes de inclusión ciudadana, pero esto aparece dissociado de otras formas de inclusión de carácter más político, como la posibilidad de que los ciudadanos (en este caso los beneficiarios) intervengan en el diseño, aplicación y supervisión de los propios programas, lo que los coloca en una posición más bien pasiva, como receptores de recursos y de bienes y servicios.

Dada la prioridad asignada al PIT y a la dimensión territorial de la participación ciudadana, durante este periodo los otros espacios de participación perdieron fuerza como objetos de interlocución e instancias de intermediación con el gobierno. En este marco, se mantuvieron en funciones algunos de los consejos consultivos en las secretarías, con un funcionamiento irregular, y la vigencia de algunos programas como el de Coinversión, en el área de Desarrollo Social, que continuó como uno de los pocos espacios que mantuvieron relación con organizaciones sociales y civiles. De igual manera, se retomaron algunos instrumentos de participación como los ejercicios de planeación participativa, en los programas parciales de desarrollo urbano, y los de presupuesto participativo, acotado al ámbito de dos delegaciones (Tlalpan y Cuauhtémoc); finalmente, se promovieron también ciertas iniciativas nuevas, como el Programa de Contraloría Ciudadana (en la Secretaría de la Contraloría), que introdujo en las prácticas participativas el ejercicio de la supervisión de las acciones de gobierno.

Entre las dependencias gubernamentales, la Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, en la Secretaría de Gobierno, permaneció formalmente en funciones, con muy escasos recursos, sin política definida y reduciendo al mínimo su interlocución con las organizaciones sociales y civiles. Por su parte, la Dirección de Participación Ciudadana (Secretaría de Desarrollo Social) concentró su acti-

vidad principalmente en el apoyo y la gestión de los programas del PIT.

En un intento por presentar un panorama de la estructura actual de la participación ciudadana en la Ciudad de México, se ha elaborado el cuadro 1, que puede consultarse en la página 75.

¿Qué podemos observar en el entramado actual de la participación ciudadana? En primer lugar, no obstante su diversidad y su pluralidad, los espacios institucionales para la participación son escasos y limitados en sus atribuciones. La mayor parte de éstos tiene funciones consultivas, de interlocución y de gestión, y por ello difícilmente permiten el involucramiento de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Los instrumentos y mecanismos de la participación ciudadana se han diversificado, por cierto, pero son aún inconsistentes en su funcionamiento y limitados en la capacidad de incidencia que otorgan a la ciudadanía. Los mecanismos de consulta, las prácticas de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas públicas, los consejos, programas y otros mecanismos como el plebiscito y el referéndum, a pesar de ser actualmente reconocidos e institucionalizados, encuentran aún importantes obstáculos para su desempeño eficaz.

Existen, por una parte, limitaciones inherentes al diseño institucional y al de las propias instancias e instrumentos, en los que la intervención en la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas, o la participación en la toma de decisiones, existe a veces como disposición o indicación, pero no como procedimientos puntuales y atribuciones precisas en las instancias y en los mismos instrumentos que posibiliten realmente el acceso de la ciudadanía a esos niveles de intervención.

En este sentido, la política actual de participación ciudadana no propicia de manera expresa la construcción de ciudadanía, sino la intervención de los ciudadanos en calidad de colaboradores, de implementadores, ejecutores, supervisores, y en ocasiones, únicamente en calidad de beneficiarios. Es importante puntualizar esto, que atañe al

**Cuadro 1. Panorama de la estructura actual de participación ciudadana en la Ciudad de México**

Planos	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación
Territorial	Delegación	Relación con comités vecinales Presupuesto participativo Mejoramiento de escuelas Prevención del delito (Secretaría de Seguridad Pública, SSP) Mejoramiento de mercados públicos	Comités vecinales • Comités de prevención del delito (Comités Ciudadanos Asambleas Ciudadanas)	Interlocución, gestión, opinión, consulta
	Secretaría de Desarrollo Social (Dirección de Participación Ciudadana)	Programa Integrado Territorial (PI-T) (Dirección de participación ciudadana) • adultos mayores • personas con discapacidad • consumidores de leche • niñas y niños en condiciones de pobreza y vulnerabilidad • desayunos escolares • Instituto de la Vivienda (Invi) • ampliación y rehabilitación de viviendas Procuraduría Social (Prosoc) • rescate de unidades habitacionales Programa de Coimversión	Asambleas vecinales  Individual  Escuelas Organizaciones sociales e individuos  Asambleas unidades habitacionales  Organizaciones sociales y civiles	Beneficiarios  Interlocución, gestión, planeación participativa  Interlocución, definición de acciones, supervisión
Sectorial y temático	Secretaría de Gobierno (Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil)	Promoción y fomento de la relación de las organizaciones de la sociedad civil y el GDF programas específicos	Organizaciones civiles  Organizaciones sociales	Interlocución, colaboración, intervención en políticas públicas, coordinación de acciones
	Secretarías de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Desarrollo Urbano, Salud, Gobierno, Seguridad Pública	Programa de Contraloría Ciudadana	Consejos consultivos (participación de organizaciones civiles y personalidades individuales)	Consultoría, deliberación, promoción de acciones específicas
	Secretaría de la Contraloría	Programas parciales de desarrollo urbano	Ciudadanos independientes  Ciudadanos independientes Agrupaciones sociales y civiles	Vigilancia y fiscalización de ejercicio de gobierno  Deliberación, consulta, diseño de programa, supervisión

perfil que adoptan los ciudadanos en la participación institucionalizada, como una de las limitantes más claras que presenta la oferta gubernamental actual de participación en este ámbito.

Existe otro conjunto de factores que dificultan también la funcionalidad de las instancias e instrumentos; se pueden mencionar, en general, la ineficacia del aparato gubernamental, los vacíos en la normatividad correspondiente y la ausencia de la reglamentación de las distintas leyes que auspician la participación. A esto se suman las dificultades que representan la falta de voluntad política y la escasa vocación democrática que persisten entre algunos segmentos de funcionarios públicos, particularmente en las delegaciones, todo lo cual proviene en buena medida de la persistencia de la cultura política corporativa y clientelar del pasado autoritario que, como se ha mencionado, no ha logrado ser erradicada. Pero deriva también de fuertes lastres burocráticos, difíciles de inhibir, heredados del aparato gubernamental centralizado, vertical y limitado en sus funciones que caracterizó hasta hace unos años a la administración local, y que ha sido en fechas recientes modificado apenas de manera incipiente, ante un proceso de reforma política que permanece inconcluso desde 2002.

En el esquema actual de la participación ciudadana se ha puesto por delante el plano territorial y han quedado relegados los planos sectorial y temático de la participación. Como se ha señalado, en la disposición gubernamental para la atención de las demandas, en la asignación de prioridades presupuestales y en la búsqueda de interlocución es notablemente privilegiado el lugar que se ha dado a los espacios territorializados, por encima de otros ámbitos de participación que en la Ciudad de México tienen una expresión particular y necesidades específicas no siempre consideradas en las instancias del territorio: jóvenes, mujeres, trabajadores, comerciantes, profesionales, etc. En el mismo ámbito territorial se ha privilegiado también al actor vecinal,

y otros actores territoriales con fuerte arraigo local (organizaciones sociales, comunitarias y civiles) han sido desplazados a un plano secundario.

Lo anterior se vincula con las disposiciones de la nueva *Ley de Participación Ciudadana* (abril de 2004), que en su versión actual introduce elementos novedosos pero mantiene también aspectos conflictivos. En lo sustantivo, se trata básicamente de una reedición de la ley anterior, en la que persiste la centralidad del plano vecinal en las instancias institucionalizadas de participación y la ausencia de referentes equivalentes para otros planos. La participación sectorial y por áreas temáticas, que han ocupado un lugar importante en la vida política urbana, permanecen ausentes en esta ley, lo que resulta una omisión importante en un instrumento normativo de carácter general que debiera incluir la diversidad de prácticas participativas y de actores que las ejercen en la Ciudad.

Por otra parte, en esta versión se introducen tres nuevos instrumentos, valiosos por sí mismos: la rendición de cuentas, la red de contralorías ciudadanas y la asamblea ciudadana, que norman nuevas prácticas y amplían así el abanico de la participación. La asamblea ciudadana aparece con atribuciones importantes, puesto que se establece su capacidad para decidir sobre el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano político-administrativo de la demarcación, en relación con programas específicos (Art. 77); y se estipula también que las resoluciones de la asamblea ciudadana tendrán un carácter obligatorio tanto para el comité ciudadano como para los vecinos de la unidad territorial (Art. 78).

En el ámbito de la representación, la estructura de instancias se amplió igualmente; de los comités vecinales se pasa a un esquema de dos instancias: los consejos ciudadanos y los comités ciudadanos, lo que a primera vista resulta interesante por la diferenciación de dos pisos de representación, uno en el plano delegacional y otro en el de las unida-

des territoriales. Pero esta distinción no se traduce aún en esta ley en la construcción de una nueva figura con funciones sustantivas diferentes en cada caso.

El consejo ciudadano se presenta básicamente como una instancia de integración de distintos comités que sirve de intermediación entre éstos y los distintos órdenes del gobierno local, sin tener en realidad una función expresa en los procesos de la gestión que justifique su existencia o represente de algún modo un avance en la gestión local, como sería la organización de la agenda política local, el procesamiento de las demandas y la jerarquización de éstas. Tal y como está instituido, con funciones tan acotadas y poco claras, el consejo ciudadano corre el riesgo de ser una instancia que contribuya más a la burocratización de los procesos de gestión que a la eficacia de los mismos.

En relación con los comités, lo que se registra es básicamente un cambio de denominación, de comités vecinales a comités ciudadanos, sin que esto se traduzca en una modificación de funciones y capacidades; éstas continúan siendo las mismas atribuciones restringidas (consulta, emisión de opiniones, elaboración de diagnósticos, supervisión de acciones y programas, intermediación con las autoridades, etc.), sin carácter vinculatorio, a las que se suman ahora las de llevar a la práctica las decisiones de las asambleas ciudadanas y dar seguimiento a los acuerdos que de éstas emanen. Esto mantiene a los ciudadanos y a los miembros de los comités sin la posibilidad de intervenir en los procesos decisorios y representa por ello una limitante para la construcción de ciudadanía.

En este marco se inserta la función de las asambleas ciudadanas, que virtualmente se erigen como las instancias máximas de participación, con capacidad para procesar demandas y tomar decisiones en relación con “asuntos de carácter social, colectivo y comunitario” (Art. 74), y se colocan en esta medida por encima de los órganos de representación, puesto que se establece que los comités ciudadanos tienen entre

sus funciones ejecutar y supervisar todas las decisiones tomadas en la asamblea. Sin embargo, falta precisión y claridad con respecto a la jerarquía, los procedimientos, las formas de coordinación y la vinculación entre estas instancias, lo cual resulta problemático para su propia coexistencia y para el reconocimiento de la autoridad de cada una ante la ciudadanía. Para la legitimación efectiva de estas instancias, hoy es una tarea de primera importancia normar estos vínculos, establecer la jerarquía que guardan entre sí las distintas instancias y definir con precisión sus ámbitos de competencia.

En relación con las asambleas, hace falta establecer igualmente reglas para su funcionamiento y el procesamiento de las decisiones, puesto que la dinámica y las funciones de las asambleas hoy en vigencia, las constituidas en el marco del PIT, han respondido hasta ahora a otro tipo de procesos, relacionados con la difusión e implementación de los programas sociales, por lo que se han concentrado en aspectos informativos, de gestión y supervisión de estos programas; éstas no poseen por tanto las cualidades y los mecanismos de trabajo necesarios para ejercer las funciones que les asigna la nueva ley.

Si bien, como se ha mencionado, la existencia de esta ley representa un logro importante para la validación y reglamentación de las prácticas participativas en la Ciudad, al otorgar a éstas estatuto legal y normar el compromiso gubernamental, es evidente la necesidad de avanzar en las definiciones que contiene y en la precisión de los atributos que confiere, así como en el desarrollo de los vacíos que aún guarda y en la reglamentación de las funciones que asigna a los ámbitos de participación.

También es necesario revisar de manera puntual la pertinencia de los principios sobre los cuales se articula el esquema general de participación que ella auspicia y la viabilidad de propiciar por su intermedio prácticas participativas democráticas. En el mismo sentido, vale la pena

replantear incluso la conveniencia de algunas de las figuras clave que han sido promocionadas por esta ley, o al menos su diseño actual, como es el caso de los comités ciudadanos (antes vecinales), que han resultado ineficaces y poco convincentes para las grandes mayorías de la Ciudad.

#### IV REFLEXIONES FINALES

Es indudable que el esquema actual de la participación ciudadana en la Ciudad de México representa una contribución a los propósitos de la construcción de gobierno y gobernabilidad democráticos, al legitimar el ejercicio de gobierno a través de la creación de mecanismos de concertación, interlocución y colaboración con la ciudadanía. Esto mismo se verifica en el aporte a la eficacia y funcionalidad de la gestión pública, puesto que ciertamente se han constatado avances sustantivos en lo que refiere a la atención a ciertas demandas ciudadanas y a la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas puntuales, a la gestión y manejo de recursos e incluso a la intervención ciudadana en la búsqueda de soluciones a los problemas locales.

A pesar de los incuestionables avances, no se pueden negar, a la luz de los procesos de los últimos años en la Ciudad y de los resultados desalentadores en muchos de éstos, la existencia de importantes insuficiencias y de hoyos negros que no han sido tocados por las iniciativas en curso. Con todos los logros registrados, es difícil avalar un avance sustantivo en aspectos referidos tanto a la operatividad y eficacia de instancias e instrumentos, como a la capacidad de convocatoria de la oferta institucional en la materia, y en la construcción de ciudadanía.

El esquema general de la participación ciudadana resulta aún frágil e inconsistente en relación con la capacidad efectiva de convocatoria

a la ciudadanía, tanto en lo que refiere a la cantidad de participantes como a la calidad de la participación. Ciertamente, con respecto al pasado se registra en la actualidad un mayor grado de participación, sin embargo, en relación con el padrón electoral y en relación con el número de habitantes de la Ciudad, el resultado de la convocatoria de estas instancias es en realidad notablemente bajo.<sup>27</sup> Esto es preocupante porque, en el caso de las instancias territoriales, no se trata en sentido estricto de espacios de reciente creación; si atendemos a los antecedentes más próximos, desde la constitución de los consejos ciudadanos, se trata de instancias que tienen ya una trayectoria de cerca de 10 años, en los cuales no han logrado consolidarse como espacios de auténtica representación ciudadana y no han arrojado en general resultados convincentes.

La población que tiende a participar en estas instancias es en general la que se encuentra vinculada de alguna manera a los partidos políticos, aquella que permanece ligada a los espacios corporativos o la que ha sostenido siempre algún tipo de participación inscrita en un ámbito de organización (gremial, sectorial, etc.), pero es aún muy escasa la presencia de ciudadanos sin partido y sin organización en estas instancias.

El esquema resulta también frágil e inconsistente en relación con la eficacia misma de las acciones participativas. En general, no hay con-

<sup>27</sup> En 1999 fueron electos 1 352 comités, uno para cada unidad territorial, de los cuales aproximadamente 1 262 fueron instalados y entraron en funciones; en la actualidad se mantienen registrados 1 171, pero 91 no tienen miembros activos, por lo tanto, existen en funciones aproximadamente sólo 1 080 comités, con un promedio de 4.5 miembros cada uno. Véase Lucía Álvarez, "Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México", en Álvarez, San Juan y Sánchez Mejorada, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.

tinuidad en las acciones, se obtienen resultados coyunturales y respuestas inmediatistas a la gestión de las demandas, pero no existe una proyección de largo plazo que permita construir consensos, dar seguimiento a los acuerdos y consolidar los espacios de participación. Esto se debe en buena medida a los déficits inherentes al propio diseño de instancias e instrumentos y a los vacíos que persisten en la normatividad, pero también a la no siempre patente voluntad política de funcionarios y gobernantes para avalar estas prácticas e incorporarlas al ejercicio de gobierno.

La consolidación de los espacios de participación depende en gran parte de que en su diseño y su reglamentación interna estén contenidos los dispositivos y facultades para que la participación de los ciudadanos pueda efectivamente realizarse. Es necesario que éstos no sólo cumplan funciones operativas, y que no sólo existan para avalar acciones de otros actores o para legitimar decisiones previamente tomadas. Deben convertir a los individuos en ciudadanos, dotándolos de procedimientos y capacidades para que puedan asumir compromisos y tomar decisiones en relación con los problemas de interés público. En este sentido, es necesario que la política de participación ciudadana se construya sobre el supuesto de reconocer a los ciudadanos sus derechos de intervención en la vida pública, pues sólo sobre esta base es posible apelar al ejercicio de la corresponsabilidad.

Finalmente, el esquema de la participación ciudadana con el que hoy contamos es aún deficiente también en su capacidad incluyente y en el reconocimiento de la pluralidad social capitalina; esto se hace visible al menos en dos dimensiones. Por una parte, en la ausencia o la desproporción notable de instancias e instrumentos para la participación de los ciudadanos en planos de intervención distintos al vecinal; lo que otorga escaso reconocimiento a la pluralidad de intereses sociales y resta importancia a las capacidades ciudadanas en

áreas específicas. Esto se traduce también, como se ha mencionado, en la virtual exclusión de un conjunto amplio de actores sociales como interlocutores y sujetos acreditados de la participación institucionalizada.

Esta circunstancia reclama acciones tendientes a la diversificación de los sujetos de la participación mediante el reconocimiento de otros actores diferentes a los vecinos, y la construcción también de modalidades, instancias y mecanismos pertinentes para su integración. Agrupaciones de mujeres (feministas), estudiantes, jóvenes, comerciantes, profesionales, tianguistas, por mencionar sólo algunas de las tantas identidades colectivas que se constituyen en esta ciudad, deben contar con espacios institucionalizados para su participación.

Por otra parte, existe también una disociación notable entre las instancias institucionales territorializadas de participación ciudadana y las formas históricas, usuales, de organización y participación de la sociedad que han existido en la ciudad desde tiempos remotos, mucho antes de que la reforma institucional tomara cartas en este asunto. Esto se debe a que en el diseño de los espacios de la participación no se recuperó la experiencia existente en la ciudad en materia de organización y de formas de participación; tal diseño no se articuló sobre la base de buscar una correspondencia con estas modalidades, sino a partir de otro tipo de criterios, más inscritos en la lógica de la funcionalidad electoral (identificación de distritos y unidades territoriales), de tal manera que ha quedado operando como una red sobrepuesta a las redes de organizaciones preexistentes, y ha dejado a éstas fuera del reconocimiento institucional. Este es sin duda uno de los factores que, lejos de representar un incentivo, alienta la apatía y el desinterés de la población capitalina por la participación institucionalizada.

En el plano territorial se hace necesario entonces trabajar en una estrategia de reconocimiento y articulación de las formas participati-

vas, las redes organizativas y los mecanismos de vinculación de la ciudadanía en los distintos ámbitos territoriales: colonias, barrios, pueblos, unidades habitacionales, que permita avanzar en el mediano plazo hacia el diseño de modalidades de participación más incluyentes, que garanticen por ello mayor viabilidad.

Para concluir, hay que advertir que muchos de los nudos problemáticos antes señalados y la mayor parte de las tareas también esbozadas no pueden llevarse a cabo sin recuperar la ruta de la reforma política pendiente en el Distrito Federal. La participación ciudadana no puede ser reformulada y profundizada si no es en el marco de la construcción del propio régimen democrático local y de la constitución de un gobierno representativo con poderes plenos, que pueda ejercer sus funciones y garantizar la vigencia de los derechos ciudadanos. Esta es también una tarea que queda por hacer.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Lucía, *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/Universidad Nacional Autónoma de México-Plaza y Valdés, 2004.
- , “Participación ciudadana y política de salud en la Ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal”, en A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas locales en el ámbito local*, México, Indesol, 2004, pp. 273-296.
- , “Actores sociales, construcción de ciudadanía y proceso democrático en la Ciudad de México”, en Álvarez, San Juan y Sánchez Mejorada, *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006.
- CISNEROS, Armando, *La ciudad que construimos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Iztapalapa, 1993.
- CUNILL, Nuria, *La participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (Clade), 1991.
- LECHNER, Norbert, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996.
- , “La participación ciudadana”, en Alicia Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol, 2004.
- SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina, “Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México”, en Coulomb y Duhau (coords.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización so-*

*bre la Ciudad de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana/Unidad Azcapotzalco-Centro de Vivienda y Estudios Urbanos, 1993.

SÁNCHEZ MEJORADA, Cristina y Lucía Álvarez, “Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la Ciudad de México, 1997-2000”, en Alberto Olvera, *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, México, Fondo de Cultura Económica y Universidad Veracruzana, 2003.

SAN JUAN, Carlos, “Ciudad de México: instituciones y sociedad civil. Experiencias de una ciudad en transición”, México, Universidad Veracruzana (Cuadernos de la Sociedad Civil, núm. 4), 2001.

SUÁREZ, Alejandro, “El ejercicio de la planeación urbana participativa” en Álvarez, Huarte, San Juan y Sánchez Mejorada (coords.), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo, 1997-2000*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2002.

ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

—, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales en el ámbito local”, en A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, Indesol, 2004.

# Partidos políticos y representación en el Distrito Federal

Facundo González Bárcenas

La representación política es uno de los fundamentos más importantes de la democracia moderna, al grado que ésta es conocida como democracia representativa. Por otra parte, la aparición, consolidación e inserción de los partidos políticos en los regímenes democráticos ha implicado que desde hace décadas identifiquemos a la democracia como democracia de partidos. No obstante, es precisamente en el concepto y la práctica de la representación y su convergencia con los partidos donde las actuales democracias encuentran uno de sus mayores desafíos. La denominada crisis de la democracia tiene su correlato directo en una real o supuesta crisis de representación y de partidos políticos.

La discusión de estos temas es pertinente para la joven democracia mexicana y, en particular, para el Distrito Federal. Buena parte de los problemas de nuestra democracia se debe a que emergió paulatinamente desde el autoritarismo. La llamada transición democrática consistió en un conjunto de sucesivas reformas a las leyes, las instituciones y las prácticas electorales que permitieron que el sistema de partido hegemónico diera paso a un sistema de partidos pluralista y competitivo. Empero, al ser la transición política de México una transición básica-

mente electoral, dejó prácticamente intocados otros relevantes ámbitos del sistema político autoritario, de manera que se presentan tensiones entre el subsistema electoral democrático y otras esferas inercialmente autoritarias del sistema político. De estas tensiones deriva un conjunto de problemas de la democracia en nuestro país. Aún está por resolverse si la pluralidad y la alternancia en los cargos de representación y de gobierno podrán fungir como un motor democrático que transforme definitivamente al conjunto del sistema político, o bien si las inercias autoritarias lograrán frenar el influjo democrático de la competitividad electoral e incluso plantear su regresión —un tercer escenario, no desconocido para México, sería una larga, conflictiva y costosa hibridación entre democracia electoral y autoritarismo político—. Efectivamente, el pasado autoritario no ha terminado de morir y el futuro democrático no ha terminado de nacer.

Pues bien, al tiempo que la democracia en nuestro país está enfrascada en resolver los retos asociados a su infancia y juventud, también tiene que enfrentar desafíos propios de las democracias longevas, relativos a la pérdida de credibilidad en la representación política y el debilitamiento de la confianza en los partidos.

En este marco, el Distrito Federal constituye un caso especialmente interesante, pues el proceso que llevó a la creación de instituciones de representación legislativa y gubernamental locales inició apenas en 1988, al integrarse la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, después de 60 años de haber sido cancelado el régimen municipal, en 1928. Así, la historia contemporánea de la representación política local en el Distrito Federal tiene apenas 18 años; periodo breve pero intenso, que conviene analizar con el propósito de sugerir medidas que la consoliden e incrementen su calidad frente a los retos de la democracia en nuestra época.

## LA METÁFORA REPRESENTATIVA

Etimológicamente, representar significa “presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente”.<sup>1</sup> Veamos. Si tomamos de manera literal el significado o intención del término representar, sería el caso de presentar de nuevo algo o alguien que –valga el pleonismo– ya había sido presentado –prefijo *re*–. Las complicaciones aparecen cuando se asume “por extensión” la posibilidad de “hacer presente algo o alguien que no está presente”, pues se valida una imposibilidad lógica: que algo o alguien no esté presente y a la vez esté presente.<sup>2</sup> Esta contradicción será el origen de múltiples problemas en el concepto y en la práctica de la representación política, de manera que “la representación será siempre un concepto multívoco y, por lo tanto, problemático y cambiante, irreducible a un solo significado”.<sup>3</sup>

A los antiguos griegos y su democracia no se les planteaba este problema, pues simplemente prescindían de la representación. La democracia griega no se basaba en la representación sino en la presentación de los propios ciudadanos, quienes directamente integraban la asamblea o *ekklesia* para discutir y tomar las decisiones relati-

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, “Representación”, en *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 257.

<sup>2</sup> Al respecto, Hanna Fenichel Pitkin afirma: “En términos generales, representación quiere decir, más bien, hacer presente *en algún sentido* algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho. Ahora bien, decir que algo está a la vez presente y no presente es expresar una paradoja, con lo que surge un dualismo fundamental en el significado de la representación” (*El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 10).

<sup>3</sup> Juan Abal Medina (h), *La muerte y la resurrección de la representación política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 47.

vas a la *polis*.<sup>4</sup> Desde luego, esto era posible porque, según se calcula, las asambleas más numerosas no rebasaban los 50 mil ciudadanos –nada comparable con las actuales sociedades– y porque la condición de ciudadano permitía, gracias al trabajo de los esclavos, disponer de tiempo para participar en las más de 40 reuniones de la asamblea al año.<sup>5</sup>

La representación de seres humanos por seres humanos inicia en el medioevo, en el marco de las sociedades organicistas, estamentales y jerárquicas formadas por corporaciones de la más diversa índole. Debido a que no existía un derecho universalista común para todos los miembros de la sociedad sino que, por el contrario, prevalecían diversos derechos particularistas que implicaban diferentes “fueros y privilegios” para las corporaciones, éstas –feudos, ciudades, villas, gremios, cofradías, etc.– dirigían “representaciones”, es decir, peticiones al soberano con el propósito de lograr mayores derechos y reconocimientos y así ascender en la escala jerárquica. En ocasiones designaban o contrataban “representantes”, también llamados procuradores o diputados, encargados de presentar las solicitudes ante el monarca.

Por supuesto, el representante, procurador o diputado estaba obligado por el mandato imperativo de quienes lo habían designado o con-

<sup>4</sup> Pitkin sostiene: “El concepto de representación, especialmente en lo que se refiere a seres humanos que representan a otros seres humanos, es esencialmente un concepto moderno. Los antiguos griegos carecían de una palabra similar [...]. Los romanos disponían de la palabra *representare*, de la cual deriva nuestra ‘representación’ [...] pero para ellos significaba traer a presencia literal algo que estaba ausente, o la encarnación de una abstracción en un objeto (por ejemplo, la encarnación del valor en un rostro humano o en una escultura). Tales usos comienzan a hacer su aparición en el latín de los siglos XIII y XIV [...]. Inicialmente, ni el concepto ni las instituciones a las cuales era aplicada tenían que ver con elecciones o democracia, ni tampoco se consideraba a la representación como tema de derecho”, Hanna Fenichel Pitkin, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>5</sup> Cfr. Juan Abal Medina, *op. cit.*, p. 25; Rafael del Águila, “Los precursores de la idea de democracia: la democracia ateniense”, en Rafael del Águila, Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 16.

tratado. En su gestión representativa no podía gozar de ninguna libertad que fuera más allá de la mera presentación de las peticiones al monarca. En particular, no podía tomar decisiones en nombre de sus representados. Toda decisión al respecto correspondía directamente a la corporación solicitante. Este era básicamente el sentido de la representación medieval: hacer “presente”, ante el monarca, a la corporación o comunidad mediante la presentación de sus peticiones. En sentido figurado, hacer que la voz solicitante de la corporación llegara a estar presente ante el monarca. Y esto se lograba gracias a los servicios del representante.<sup>6</sup>

Largo fue el proceso para que esta representación con mandato imperativo derivara en la actual representación moderna con “mandato libre”,<sup>7</sup> en la que el representante no está obligado a atar su gestión representativa a la voluntad de sus representados sino que toma decisiones libremente –si bien lo hace “en nombre” de sus representados, a los que en principio tendrá que rendir cuentas–, y estas decisiones tienen efectos vinculantes para ellos.

Dicho proceso corre paralelo al surgimiento y consolidación del parlamento y la constitución de los estados modernos. El caso inglés es el que mejor ejemplifica la transformación de la asamblea en parlamento<sup>8</sup> y el correspondiente tránsito de la representación con mandato imperativo a la representación con mandato libre. Al respecto, Hanna Fenichel Pitkin sostiene:

<sup>6</sup> La historia de la Nueva España está plagada de este tipo de “representaciones”: desde los años inmediatamente posteriores a la conquista, en que proliferaron solicitudes al rey por parte de quienes habían participado en ella, para obtener tierras, mercedes o títulos de nobleza, hasta las instrucciones programáticas dadas por las provincias de la Nueva España a sus diputados a las Cortes de Cádiz, en las postrimerías de la etapa colonial, pasando por villas que querían ser reconocidas como ciudades, ciudades que aspiraban a llevar el título de “muy noble y leal”, o bien, consulados de comerciantes que pedían reformas a algunas leyes decretadas por la Corona.

<sup>7</sup> Otra contradicción: si el mandato es *libre*, entonces no hay mandato.

<sup>8</sup> Cfr. Douglas V. Verney, *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, Tecnos, 1961, pp. 28-32.

La convocatoria de caballeros y burgueses para encontrarse con el rey y los lores en el Parlamento se inició como una cuestión de conveniencia administrativa y política. Los caballeros y los burgueses venían a dar su aprobación a los impuestos, a informar, a “consignar” los casos disputados en los tribunales locales, y a llevarse de vuelta a sus comunidades información. Al principio, el punto crucial estaba en que llegaban con autoridad para vincular a sus comunidades con respecto a los impuestos que se impondrían. De alguna forma, más tarde, empezaron a ser utilizados por las comunidades como una forma de presentar motivos de queja ante el rey [...]. Con este desarrollo, se inició un gradual reconocimiento de que el miembro podía perseguir los intereses de su comunidad además de comprometerla con la imposición. Los caballeros y burgueses que iban al Parlamento empezaron a ser vistos como sirvientes o agentes de sus respectivas comunidades. Éstas les pagaban, y cuando regresaban, se les podía exigir que rindiesen cuentas de lo que habían hecho en el Parlamento. Iban al Parlamento con autoridad para someter a un compromiso a sus comunidades, pero a menudo les acompañaban específicos límites o instrucciones a esa autoridad. Y algunos miembros tenían que consultar con sus comunidades antes de consentir en un impuesto fuera de lo normal.

Desde el siglo XIV al XVII se produjo un gradual desarrollo de la acción unificada de caballeros y burgueses en el Parlamento. Se percataron de que tenían motivos de queja que les eran comunes en vez de hacerlo por separado. Empezaron a ser llamados “miembros” del Parlamento. Esta acción conjunta fue simultánea con una creciente conciencia de sí mismos en un solo cuerpo. Los Parlamentos duraban más, y los miembros eran reelegidos; ello les permitió conocerse y trabajar juntos. Su acción conjunta se realizaba con frecuencia en oposición al rey, y encontraron fuerza para oponerse a él actuando como un grupo corporativo. Este desarrollo culminó en el periodo de la guerra civil, el Protectorado y la *Commonwealth*, cuando ya no había rey alguno al que oponerse o al que dar el consentimiento. De re-

mente, sólo estaba el Parlamento para gobernar la nación, e incluso para elaborar un juicio sobre el gobernante en nombre de la nación.

[...] Al principio, los caballeros y burgueses eran vistos como servidores, abogados o procuradores de sus comunidades [...]. Hacia el siglo xv, cuando los Comunes empezaron a actuar como un cuerpo unificado, se hablaba en ocasiones de los miembros como si fuesen, conjuntamente, “procuradores y abogados de todos los condados... y de todas las gentes del reino” [...]. Esta idea es compatible con la perspectiva según la cual cada miembro hablaba por su distrito particular; el grupo llegaba a ser, de ese modo, equivalente a la nación como un todo. Fue más tarde cuando se produjo la posterior elaboración de que cada miembro actuaba por toda la nación. Este principio fue adoptado aproximadamente hacia el comienzo del siglo xvii.<sup>9</sup>

La transformación de la asamblea en parlamento, su constitución como foco del poder político por encima del rey y su identificación con la representación de la nación, implicaron también transitar del mandato imperativo al mandato libre. El parlamento ya no sería más la sola congregación de los representantes de intereses particulares de las localidades o comunidades, sometidos al mandato imperativo. Ahora, aun cuando cada representante fuera elegido en una circunscripción, representaría a la nación, a los intereses generales de la nación, por lo que se hizo necesario liberar al representante del mandato imperativo que lo sometía a los intereses particulares de una comunidad o región, para que pudiera decidir libremente en el parlamento de acuerdo con el criterio de bienestar general de la nación. No se trataba de desconocer los intereses locales, regionales o sectoriales sino de equilibrarlos con los nacionales o, en caso de ser preciso, subordinarlos a éstos.

<sup>9</sup> Hanna Fenichel Pitkin, *op. cit.*, pp. 273-274.

Este planteamiento fue claramente expresado por Edmund Burke en 1774, en su conocido “Discurso a los electores de Bristol”:

Dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente, a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y temor de nuestra constitución.

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del Parlamento.<sup>10</sup>

Pero la nación está formada por los ciudadanos que habitan el territorio nacional, por lo que se establece cierta tensión entre representar una abstracción conceptual como la nación, y representar el muy concreto y heterogéneo conjunto nacional de ciudadanos y, en particular, a sus electores, sobre todo cuando el parlamentario tiene el incentivo de la reelección. Como veremos, ésta será sólo una de las tensiones que atraviesan la gestión representativa.

<sup>10</sup> Edmund Burke, *Textos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 312-313.

La superación del mandato imperativo también era una condición para la formación de la nación como comunidad de ciudadanos. Se buscaba debilitar o liquidar las corporaciones, sociales o territoriales, que obstaculizaban la formación de la identidad nacional, y dar paso al reconocimiento de una sola comunidad, la nacional, cuyos integrantes serían los ciudadanos libres, es decir, en este contexto, liberados de los lazos corporativos. Al rechazar la representación corporativa y su mandato imperativo y legitimar la representación nacional con mandato libre, se abonaba el camino para la consolidación de la nación. Este proceso corrió paralelo al surgimiento del constitucionalismo y el derecho universal que reconoció los derechos y garantías del hombre y el ciudadano.

Es así como se plantea el deslizamiento histórico de la representación medieval con mandato imperativo a la representación moderna con mandato libre. Cabe subrayar que si en la primera se hacía metafóricamente “presente” a los representados mediante la presentación de sus solicitudes al soberano, llevadas por el representante, en la representación moderna el sentido metafórico es aún mayor, pues ha desaparecido el vínculo de mandato imperativo entre representante y representados. El representante, no obstante ser elegido por un conjunto de electores, representará a la nación. Así, la metáfora representativa se ha hecho, en términos lógicos, menos creíble. Sólo entendiendo la representación como metáfora –como tantos otros conceptos de la democracia– se puede concebir que algo o alguien que no está presente (los representados), a la vez esté presente mediante el artificio de la representación.<sup>11</sup> No obstante, que la representación sea una metáfora no invalida la relevancia del fenómeno, pues, metáfora o no, lo importante es que se crea en ella y esta creencia tenga efectos sociales y po-

<sup>11</sup> Sobre la metáfora, el conocimiento metafórico y su eficacia social, véase Emmanuel

líticos. Y la metáfora representativa ha sido a tal grado eficaz que ha logrado sustentar por largo tiempo a la política moderna, que es, por antonomasia, política representativa.

Giovanni Sartori sostiene que la teoría de la representación “se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia: *a*) con la idea de *mandato* o delegación; *b*) con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud; *c*) con la idea de *responsabilidad*”.<sup>12</sup> Este autor afirma que las tres acepciones de representación tienen relevancia actual. La primera, vinculada al derecho privado, se ejemplifica con la figura del abogado; la segunda deriva de un enfoque sociológico de semejanza, y en estos términos se habla de muestras representativas o se investiga la composición social o política de los parlamentos para indagar si corresponden a la composición de la sociedad, y la tercera, la representación política como responsabilidad, da lugar a entender los gobiernos representativos como gobiernos responsables. Más adelante aclara que “la expresión ‘gobierno responsable’ acumula dos expectativas distintas: *a*) que un gobierno sea receptivo, o sensible (*responsive*), debiendo responder por lo que hace; *b*) que un gobierno se comporte responsablemente actuando con eficacia y competencia. Podemos llamar al primero gobierno *receptivo*, y al segundo gobierno *eficiente*”.<sup>13</sup>

En cuanto al concepto de representación política moderna, resultan relevantes tres dimensiones de la relación representante-representados, vinculadas estrechamente. La primera es la autorización de la representación, es decir, el procedimiento por el que los representados autorizan al representante a ejercer legítimamente la representación.

Lizcano, “La metáfora como analizador social”, en Luis Castro, Miguel Ángel Castro y Julián Morales, *Metodología de las ciencias sociales. Una introducción crítica*, Madrid, Tecnos, 2005, pp. 137-171.

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 257.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 268.

En la democracia moderna es básicamente el sufragio el instrumento de esta autorización. El voto puede interpretarse como el acto de voluntad por medio del que los ciudadanos autorizan a un representante para que durante un periodo tome en su nombre decisiones con efectos vinculantes. En la democracia moderna, representación política y elecciones libres y justas están atadas por un lazo indisoluble.

La segunda dimensión se refiere a la receptividad o sensibilidad del representante con respecto a los representados. Si bien el representante decide libremente, es conveniente que en sus decisiones estén siempre presentes los intereses de sus representados, tanto particulares como generales. Asimismo, sensibilidad significa en este contexto comunicación entre el representante y los representados, a fin de que el primero escuche y tome en cuenta las opiniones de los segundos. Esta sensibilidad, que no implica regresar al mandato imperativo ni la prevalencia de los intereses particularistas, podrá contribuir a precisar el contenido y a elevar la calidad de la representación.

Finalmente, tenemos la rendición de cuentas, es decir, el ejercicio responsable de la representación, tanto en su acepción que tiene que ver con informar a los representados y ofrecer razones y argumentos que justifiquen la gestión representativa, como en términos de la eficiencia y la eficacia de dicha gestión. Para que la rendición de cuentas no sea una quimera, deben existir mecanismos institucionales que incentiven al representante a informar y permitan a los ciudadanos evaluar el contenido y la calidad de la representación, premiar una gestión que consideren responsable o ejercer un poder de sanción contra otra que juzguen rechazable. El acceso a la información por parte de los representados y la posibilidad de reelección del representante, son dos de los más importantes elementos para viabilizar la rendición de cuentas.

La calidad de la representación, entonces, debe juzgarse a la luz de estas tres dimensiones. En este marco, la representación política moderna

ha acumulado una larga experiencia en la que se pueden identificar tres etapas o modelos que, asimismo, corresponden a tres modelos de partidos.

## PARTIDOS POLÍTICOS Y REPRESENTACIÓN

Si los partidos políticos lograron establecerse fue debido a que su existencia respondió a una necesidad planteada por el desarrollo de las sociedades modernas, la de vincular dos esferas que paulatinamente se habían diferenciado: el Estado y la sociedad civil. Con el advenimiento de la legitimidad democrática, el Estado fue concebido como una creación humana al servicio de la sociedad nacional formada por ciudadanos, en los que radicaba la soberanía originaria. Los gobernantes ya no podrían ejercer y transmitir el poder gracias al derecho de sangre de las familias reales o sustentados en un imaginario respaldo divino. Ahora la soberanía radicaba en el pueblo, y el Estado era un medio para servir a los ciudadanos, quienes tenían derecho de disputar el acceso a los cargos públicos y la orientación del propio Estado. Pero hacían falta los espacios, los instrumentos, los procedimientos y las instituciones que, sin fusionarlos, permitieran vincular Estado y sociedad, y esos vínculos deberían estar basados en la representación.

Pues bien, los mecanismos de vinculación fueron el parlamento, la opinión pública y los partidos políticos. El parlamento estaba formado por representantes electos por el voto ciudadano, y su labor consistía en debatir los temas de interés público, aprobar las leyes que normarían las relaciones entre ciudadanos y entre éstos y sus gobernantes y, por último, formar gobiernos responsables ante el propio parlamento en cuanto representación de la nación. La opinión pública era la concreción de la libertad de expresión, particularmente sobre los temas de repercusión social, por lo que debería seguirse con atención como manifestación de la voz ciudadana. Por último, los partidos eran formas de organiza-

ción de los ciudadanos para tener acceso a los órganos del Estado, proponer programas que dieran respuesta a los problemas de interés público y expresar y gestionar las demandas de los sectores representados. Así, el parlamento, la opinión pública y los partidos políticos tenían un componente representativo ciudadano, cuya dirección ascendía de la sociedad civil a la sociedad política o Estado. Al mismo tiempo, tenían un componente estatal en cuanto el parlamento tomaba decisiones y formaba gobiernos, la opinión pública incorporaba los puntos de vista de los gobernantes y los órganos estatales, y los partidos gobernaban o cuando menos estaban presentes como parte del parlamento.

En este contexto, los partidos políticos encontraron su razón de ser y su legitimidad. Vincular a la sociedad y el Estado es su función principal en los sistemas políticos. Desde luego que el cumplimiento de esta función se expresa de diversas formas y asume características que dependen tanto del tipo de partidos como del tipo de sistema político en el que actúan.

Los partidos son una importante instancia de organización de la sociedad, de sus ciudadanos, pero también han desarrollado aspectos que los hacen parecidos a las instituciones del Estado. La función de mediación entre Estado y sociedad ha hecho que los partidos tengan un pie en el Estado y otro en la sociedad; de ahí la naturaleza ambigua de los partidos políticos como organizaciones que no son ni exclusivamente sociales ni sólo estatales, ya que cumplen funciones en ambas esferas, la social y la estatal.

Ramón Cotarelo ha sintetizado las funciones sociales y estatales o institucionales de los partidos políticos, a las que se han referido diversos autores:

Entre las funciones más claramente sociales que cumplen los partidos se cuentan: *a*) la socialización política; *b*) la organización (y movilización) de

la opinión pública; c) la representación y articulación de intereses plurales; d) la legitimación de la totalidad del sistema político. En cuanto a los aspectos de la acción institucional de los partidos, estos cumplen las funciones siguientes: a) reclutamiento y selección de elites; b) organización y realización de elecciones; c) organización y funcionamiento del parlamento; d) composición y funcionamiento del gobierno.<sup>14</sup>

Como puede apreciarse, cada una de las funciones sociales e institucionales de los partidos políticos está directa o indirectamente sustentada en la representación política.<sup>15</sup> En estos términos se puede considerar a los partidos como instituciones especializadas en la política representativa, en viabilizar y ejercer la representación política. Pero las modalidades con que se ejerce la representación están asociadas a múltiples variables, entre ellas los modelos de partido. Por esta razón, comentaré los tres modelos de partido que se han sucedido históricamente, el de notables, el de masas y el *catch all party*, relacionados también con tres modelos de representación.

### **Los partidos de notables y la representación liberal**

Resulta interesante señalar que partidos y elecciones no siempre han estado asociados. Durante una época las elecciones se realizaban sin partidos, eran los candidatos y su grupo de seguidores quienes buscaban los votos de los pocos ciudadanos que por tener determinados ingresos o nivel educativo gozaban del derecho al sufragio. En estas primeras experiencias electorales los partidos, tal como actualmente los conoce-

<sup>14</sup> Ramón Cotarelo, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1996, pp. 87-139.

<sup>15</sup> He analizado las funciones sociales e institucionales de los partidos políticos en los diferentes sistemas políticos en mi texto "Partidos políticos y sistemas de partidos", México, Instituto Federal Electoral, 2003, texto inédito, 138 pp.

mos, no existían. De manera que se requirió un largo y complejo proceso que involucró las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos, el surgimiento de partidos en los parlamentos y fuera de ellos, la extensión y la universalización del sufragio, la irrupción de las masas en la política, la formación de partidos de masas, la sofisticación de los sistemas electorales y la introducción de la representación proporcional y el reconocimiento constitucional de los partidos, hasta llegar a lo que con todo rigor se denomina Estado de partidos.<sup>16</sup>

De acuerdo con la clásica distinción de Duverger, genéricamente los partidos modernos tuvieron origen electoral y parlamentario u origen exterior.<sup>17</sup> El primero de ellos sigue una lógica que inicia en el parlamento y mediante elecciones se proyecta al exterior, para regresar al parlamento. El punto de partida es el surgimiento de los grupos parlamentarios que se formaban debido a la convergencia de ideologías o intereses, entre los que tenía un lugar no menor la búsqueda de la reelección de los parlamentarios o su acceso a los ministerios. Estos grupos, algunos cercanos al concepto de facción, o bien los candidatos individualmente, formaban comités electorales para tratar de obtener la mayor cantidad de votos y así facilitar el logro de sus intenciones. Cabe mencionar que en un primer periodo el universo de electores era bastante restringido, se trataba del voto censitario. Los únicos ciudadanos que gozaban del sufragio eran aquellos cuyo nombre se encontraba en un censo formado por quienes aportaban impuestos superiores a cierta cantidad, es decir, para estar en el censo de electores se requería tener ingresos por encima del común de las personas y saber leer y escribir. Por esta razón es que en las elecciones los protagonistas eran, como

<sup>16</sup> Cfr. Manuel García-Pelayo, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

<sup>17</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 15-33.

candidatos o electores, los llamados notables, vale decir, los hombres de las capas privilegiadas de la sociedad. Los comités electorales tenían existencia mientras duraba la campaña electoral y desaparecían una vez que las elecciones se efectuaban. Posteriormente, estimulados por la competencia electoral, los comités decidieron multiplicarse y tener actividad permanente, no sólo durante los procesos electorales. Estos comités resolvieron coordinarse y establecer su propio aparato orgánico y nombrar dirigentes. Aun cuando tenían estrecha relación con los grupos parlamentarios, las asociaciones de comités electorales ya eran organizaciones en sí mismas. En ese momento, afirma Duverger, nacieron los partidos políticos de origen electoral y parlamentario.

Como es fácil suponer, los partidos de origen exterior no fueron organizados por los grupos parlamentarios y sus comités electorales, sino por personas o instituciones exteriores a los parlamentos. “En un número bastante grande de casos [...] un partido es establecido esencialmente por una institución ya existente, cuya actividad propia se sitúa fuera de las elecciones y el parlamento. Entonces se puede hablar justamente de creación exterior”.<sup>18</sup>

Lo que importa destacar es que estos partidos de notables, que predominaron durante el siglo XIX, correspondieron a un ejercicio limitado de la política, que excluía a la mayoría de la población pues estaba reservado a sus capas privilegiadas. Son partidos que surgieron al am-

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 22. Existen otras teorías del origen de los partidos políticos, diferentes de la institucional de Duverger, por ejemplo, la llamada teoría de la situación histórica de Rokkan, y la teoría del desarrollo de LaPalombara y Weiner. Cfr. Stein Rokkan, *Citizens, Election, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, David McKay Company-Universitetsforlaget, 1970; Joseph LaPalombara y Myron Weiner (comps.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press. La propuesta de Duverger ofrece pocas posibilidades para el análisis del surgimiento de los partidos en América Latina, en donde la consolidación de los parlamentos o congresos es relativamente tardía. Véase Facundo González, *op. cit.*

paro de los primeros tiempos del Estado liberal, del sufragio censitario, del sistema electoral de representación mayoritaria, del financiamiento privado de los partidos y de un vínculo directo entre representantes y representados, estos últimos, una vez más, sólo los sectores privilegiados de la sociedad.

Los partidos de notables ejercían la representación política de las capas pudientes de la sociedad; se trata de la representación liberal, primera fase en la experiencia representativa moderna. Para ello establecían una relación directa entre los parlamentarios, los partidos de notables y los reducidos sectores sociales privilegiados. Al negar el derecho al sufragio a la mayor parte de la población mediante el mecanismo del voto censitario, también resultaba excluida de la representación. En esta concepción, los intereses de la nación eran producto de la articulación y conciliación de los intereses del reducido cuerpo electoral, y el parlamento era el espacio en el que se procesaba dicha articulación.

### **Los partidos de masas y la representación clasista**

La política democrática de corte liberal y censitario fue insuficiente para contener la participación de los nuevos actores sociales, económicos y políticos que emergieron como resultado de los procesos de industrialización. La clase obrera y sus organizaciones sindicales y partidistas desarrollaron una persistente lucha que llevó a profundas transformaciones de la política.<sup>19</sup> En primer lugar, la paulatina extensión del derecho al sufragio a los sectores excluidos, hasta llegar a la actual uni-

<sup>19</sup> Cfr. Giacomo Marramao, *Lo político y sus transformaciones. Crítica del capitalismo e ideologías de la crisis entre los años 20 y 30*, México, Pasado y Presente, 1982.

versalización del sufragio.<sup>20</sup> Este cambio contribuyó a detonar otras mutaciones relevantes que terminaron por transformar la política liberal para dar cabida a la irrupción de las masas en la política, entre ellas, la consolidación del parlamentarismo, es decir, el afianzamiento del parlamento como la institución en la que por antonomasia radica el poder político, por encima del rey o jefe de Estado; la introducción del principio de representación proporcional en los sistemas electorales, dando lugar a una composición parlamentaria de mayor pluralidad política y representación en el sentido de semejanza o similitud, y el fortalecimiento y plena aceptación de los partidos políticos hasta arribar a su reconocimiento constitucional.

A diferencia de los partidos de notables, los partidos obreros y socialistas se constituyeron en verdaderos partidos de masas, con gran número de afiliados preferentemente entre las clases a las que pretendían representar, un cuerpo de funcionarios profesionalizados y un programa sistemático elaborado con base en sus postulados ideológicos. Además, estos partidos no se dedicaron exclusivamente a las luchas parlamentarias y electorales, que en ocasiones veían cuando menos con escepticismo. Eran partidos que se asumieron como portadores de valores con los que pugnaron por una sociedad diferente de la capitalista, la socialista, y que se concibieron como un instrumento para organizar una transformación de tales dimensiones.

Por tal razón, estos partidos dieron una gran importancia a la educación política de las masas y a la propaganda política en un sentido amplio, no sólo electoral. Como no contaban con el poder económico

<sup>20</sup> La introducción del sufragio universal femenino se aprueba sólo después del masculino, y al principio de manera titubeante, entre 1869 (España, aunque fue derogado en 1931) y 1971 (sorprendentemente, la “democrática” suiza); véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 23.

de los notables, en unos casos crearon un exitoso sistema de financiamiento mediante las cuotas de sus afiliados; en otros, recibieron el apoyo financiero de las organizaciones sindicales. Su estructura fue diseñada para tener actividades permanentes. Proliferó la figura del militante entregado a la “causa del partido”. La base de su organización eran las secciones o células que se reunían periódicamente para realizar muy diversas tareas, entre ellas las de educación política. Las secciones o células estaban coordinadas por las federaciones en el nivel regional y, en la cúspide, operaba la dirección central o nacional, elegida por los delegados al congreso nacional.

Otro aspecto que resulta interesante de estos partidos, de los cuales el más desarrollado fue el Partido Socialdemócrata Alemán, es que contaban con una gran cantidad de organizaciones sociales adjuntas entre las que promovían su ideología política y su programa. Eran asociaciones de niños, jóvenes, mujeres, culturales, deportivas, artísticas, escuelas, cooperativas, sindicatos, etcétera, con las que el partido se convertía en el eje de la vida social de sus afiliados. En los partidos con estas características evidentemente se invirtió la relación de los grupos parlamentarios, ya que éstos tenían que someter su comportamiento en el parlamento a las decisiones y la disciplina del partido.

Cabe mencionar que estas características de los partidos de masas obreros o socialistas no se plasmaron mecánicamente en otros tipos de partidos, ya que algunos de ellos se mantuvieron básicamente fieles a su modelo originario de partidos de notables. Sin embargo, sí tuvieron que enfrentar el reto organizativo, electoral y político que los partidos de masas les plantearon. El resultado fue el incremento de la competitividad electoral y por ende el estímulo al desarrollo de los partidos y los sistemas de partidos. De esta manera, además de los partidos de masas obreros, socialistas y comunistas, emergieron partidos de masas liberales, conservadores, católicos, agrarios, etc., lo cual condujo a que

el modelo del partido de masas arraigara en el panorama político y electoral.

Los partidos de masas surgieron y se consolidaron en el marco del clivaje clasista, político, social y económico. Estos partidos correspondieron a la política clasista que tenía como referente básico el eje ideológico izquierda-derecha. En consecuencia, la representación política fue en gran parte asumida como representación de clases, y el parlamento fue concebido como una forma de institucionalizar políticamente el conflicto entre las clases. Uno de los resultados fue la transformación del Estado liberal en Estado de bienestar, con el propósito de atender las crecientes y diversas demandas de clases y sectores sociales.

En el modelo de partido de masas y representación clasista, el partido era el gestor y garante de los intereses de la clase o sector social. Al desarrollar esta función representativa, el partido se convirtió en el mediador entre representantes y representados, disciplinando el desempeño de los primeros en correspondencia con la interpretación que en el partido se hacía de los intereses clasistas o sectoriales de los segundos. Y es aquí donde aparece un tema de gran relevancia en la discusión sobre la representación política moderna, pues la disciplina a la que el partido sometía al representante implicaba que éste acatará las decisiones de aquél. Así, la idea del mandato libre se pone en cuestionamiento al surgir una nueva versión del mandato imperativo, esta vez de factura partidista. El problema se potencia cuando el partido –o los grupos dirigentes que lo dominan– se autonomiza de la clase o sector que afirma representar, desarrollando intereses partidocráticos que desdibujan su función de representación social.

## Los *catch all party* y el proceso de vaciamiento de la representación

En las más recientes décadas surgió un nuevo modelo de partido, el *catch all party*,<sup>21</sup> descrito por Otto Kirchheimer.<sup>22</sup> En una interpretación libre, el tipo ideal del *catch all party* presenta las siguientes características:

- Se concibe básicamente como agencia electoral, cuyo propósito es obtener el mayor número de votos.
- Sus fuentes de financiamiento provienen fundamentalmente del presupuesto público y las aportaciones privadas de los grupos de interés.
- Puede seguir cultivando una especial relación con ciertos sectores sociales en los que encuentra un electorado fiel, pero su “terreno de caza” electoral se extiende a todo el cuerpo electoral. Busca el voto del electorado socialmente diferenciado. Puede establecer compromisos con muy diversos grupos de interés, con el propósito de que sirvan como intermediarios en la orientación del voto de los sectores en los que influyen.
- Ha profesionalizado y tecnificado las actividades electorales, lo que implica que los profesionistas y técnicos vinculados a las estrategias electorales exitosas tengan un significativo peso en la vida y las decisiones del partido.
- No existe un control estricto sobre el ingreso al partido. La distinción entre los miembros, los simpatizantes y el electorado no presenta fuertes discontinuidades. La participación en el partido se da so-

<sup>21</sup> Ha sido traducido como partido “escoba”, partido *atrapadetodo*, partido de todo el mundo o partido profesional electoral.

<sup>22</sup> Otto Kirchheimer, “El cambio hacia el partido de todo el mundo”, en Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, pp. 328-347.

bre todo en los periodos electorales y en torno a los candidatos y básicamente por incentivos selectivos.

- Sus estrategias para las contiendas electorales se basan en la mercadotecnia electoral. Sus ofertas de campaña se caracterizan por frases que apelan a la sensibilidad emocional y se expresan especialmente mediante promesas generales en las que prácticamente todos los sectores sociales puedan reconocerse.
- No basa su política en los grandes referentes ideológicos ni en los proyectos de transformación estructural global, sino en las estrategias electorales que le reditúen éxito inmediato, por lo que el partido presenta un corrimiento al “centro” e ideológicamente muestra ambigüedad.
- Sus campañas electorales fluyen sobre todo a través de los medios de comunicación, en particular la televisión, y el cuidado mercadológico de la imagen de los candidatos ocupa un lugar de relieve con respecto a la propia imagen del partido.
- Basa sus decisiones, sus estrategias electorales y el discurso sobre sus ofertas programáticas en los resultados de encuestas y estudios de opinión. El contenido de su comunicación con los electores es suficientemente ambiguo, buscando ser interpretado favorablemente por los diversos sectores sociales, pero el estilo y el propio contenido discursivos pueden adaptarse en función de las características de los grupos sociales a los que se dirija, aun cuando se incurra en contradicciones.
- Los gobernantes y los parlamentarios gozan de mayor visibilidad política con respecto a sus partidos, sobre todo por su acceso a los medios de comunicación, e influyen fuertemente en las decisiones de sus partidos de origen.

Estas características de los *catch all parties*, al igual que las de los partidos de masas y los de notables, pretenden configurar una imagen ideal

con fines descriptivos. Obviamente, los casos reales de unos u otros partidos tendrán mayor o menor cercanía con estas imágenes típico-ideales. El hecho relevante es que en el ámbito mundial, particularmente en las democracias de larga data, es cada vez más notoria la evolución de los partidos, salvo excepciones, hacia el modelo del *catch all party*.

Al igual que la transición de los partidos de notables a los partidos de masas, la correspondiente de éstos a los *catch all parties* está signada por profundas transformaciones de la política. El incremento de la competitividad electoral, si bien es un factor real en muchas democracias, es insuficiente para explicar la proliferación de este modelo de partido. Existen también otras variables explicativas de mayor profundidad histórica.

La globalización está alterando referentes básicos del quehacer cotidiano de los estados y las sociedades. El Estado nacional como estructura del poder político en el territorio de un país, como forma de organización política de una comunidad nacional a la que tradicionalmente le ha sido consustancial el concepto de soberanía, está siendo minado por los procesos de globalización. Los límites de los sistemas políticos nacionales se han hecho porosos, y las interacciones de los actores relevantes se extienden más allá de las fronteras nacionales. Decisiones tomadas fuera de los ámbitos nacionales repercuten drásticamente dentro de las naciones y, en muchos casos, ante la impotencia de las instituciones de gobierno. La idea de que los partidos políticos son un medio de articulación entre la sociedad y el Estado nacionales debe ampliar su connotación para incorporar la variable internacional. Hay actores políticos que adquieren dimensión global, como los organismos financieros internacionales y los altermundistas, por ejemplo. Los procesos de migración han puesto en la agenda política temas tan importantes como la ciudadanía transnacio-

nal<sup>23</sup> o el voto en el extranjero y, por lo tanto, también la redefinición de la representación política y las instituciones a las que da lugar.

Otro fenómeno que ha impactado a la política es lo que puede llamarse explosión de particularismos, ya sean de carácter territorial, social o cultural. Por una parte, se encuentran los movimientos que se aglutinan en torno a reivindicaciones territoriales de carácter autonomista o autogestivo y que pueden incorporar facetas de identidad étnica, religiosa o lingüística, por ejemplo. Por otro lado, están los denominados nuevos movimientos sociales, con estructuras organizativas básicamente horizontales y demandas específicas derivadas del acceso a los servicios públicos o de rechazo a decisiones gubernamentales, así como aquellos cuyo factor aglutinante son los derechos humanos, de género, ecológicos, de preferencia sexual, de atención a la salud, etcétera, y que han dado lugar a la proliferación de numerosas organizaciones no gubernamentales que se definen a sí mismas como representativas de la sociedad civil. Estos movimientos y organizaciones comúnmente son reactivos al discurso político de alcance nacional y a los programas omnicomprensivos fincados en afanes de transformación integral de la sociedad, ya que pretenden que sus demandas específicas sean coronadas con el éxito en un tiempo más asequible. Asimismo son propensos a desconfiar de la democracia representativa y sus instituciones, a las que juzgan como estructuras burocráticas y jerarquizadas, y tienden a incorporar en su praxis política mecanismos de democracia directa.

En esta explosión de particularismos también debe mencionarse el debate en torno al multiculturalismo. Uno de sus ejes es el relativo a la consideración de las muchas formas de ser ciudadano. Si para el surgi-

<sup>23</sup> Cfr. Étienne Balibar, “¿Es posible una ciudadanía europea?”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 4, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia-Universidad Autónoma Metropolitana, noviembre de 1994, pp. 22-40.

miento del concepto de ciudadanía se puso el acento en la igualdad –de dignidad y de derechos–, ahora se deben incluir la diversidad y la diferencia, de tal manera que se ha acuñado el concepto de ciudadanía multicultural<sup>24</sup> con la pretensión de reivindicar los derechos de las minorías étnicas, sociales, de género, culturales, etc. Por supuesto, el cuestionamiento de los multiculturalistas se dirige a lo que juzgan insuficiencias de las instituciones de representación y de gobierno así como a demandar del Estado atención diferenciada a las minorías y respeto a su identidad y sus derechos.

Globalización y explosión de particularismos son fenómenos contradictorios pero con un resultado común: minar el poder del Estado nacional y sus instituciones representativas. Mientras que la globalización “expropia” a los gobiernos nacionales áreas de decisión y las traslada a espacios metanacionales, la explosión de particularismos presiona a la transferencia de decisiones del Estado nacional a ámbitos de la sociedad civil o cercanos a ella. Si a esto añadimos la reducción de la capacidad y los recursos estatales para satisfacer demandas sociales como resultado de los procesos de ajuste neoliberal y “achicamiento” del propio Estado ante la crisis fiscal, el déficit presupuestario y la apertura comercial, tenemos entonces un preocupante panorama. El retiro de la intervención estatal de importantes ramas económicas para promover sociedades de mercado, dando fin a las diversas versiones del Estado de Bienestar y trasladando responsabilidades que antes correspondían al propio Estado, a agentes del mercado o la sociedad civil, ha implicado que las instituciones estatales dispongan de menos recursos económicos y políticos para atender demandas sociales, sobre todo en sociedades sumidas en una profunda desigualdad como las latinoamericanas.

<sup>24</sup> Cfr. Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

De esta forma, las instituciones de representación se muestran relativamente ineficaces para canalizar respuestas satisfactorias a las perentorias demandas sociales de la mayoría de los sectores supuestamente representados, con lo que se pone en cuestionamiento la credibilidad y la confianza en dichas instituciones.<sup>25</sup>

Otro cambio que ha repercutido en el declive de los partidos de masas y el ascenso de los *catch all parties* es la “desideologización” de la política. Las comillas responden a la idea de que la ideología es consustancial a la política, y en consecuencia la segunda no puede prescindir de la primera. No obstante, esta llamada desideologización refleja el declive de aquellas ideologías en las que se fundamentaba la esperanza de los grandes proyectos políticos de transformación global del orden social. Sin duda, la crisis y el derrumbe de los países del socialismo real fue un factor de gran importancia en la generalización del escepticismo ante la expectativa de construir sociedades radicalmente diferentes de las actuales. Pero también ha sido relevante la crisis de una forma de hacer política en la que un futuro supuestamente feliz –pero seguramente lejano– subordinaba las necesidades del presente. Se ha transitado de una “cultura política del futuro” a una “cultura política del presente”, que demanda resultados para el aquí y el ahora, y en esa medida duda, por decir lo menos, de las transformaciones profundas de largo plazo.

Una consecuencia más de dicha crisis es el asentamiento del pragmatismo, y con ello el debilitamiento de los incentivos colectivos y la prevalencia de los incentivos selectivos,<sup>26</sup> en la política y en los partidos, lo

<sup>25</sup> A juicio de Marcelo Cavarozzi, es falsa la fórmula que sostiene que “lo que hay que instalar es un Estado ‘más flaco’ pero, al mismo tiempo, en la medida en que es más flaco, es más eficaz y puede hacer mejor las cosas que supuestamente este Estado mínimo debería hacer [...]. Lo que hemos visto en América Latina es que el Estado que hace menos, lo hace peor” (*Consolidación democrática y orden político en América Latina después del ajuste económico*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 37).

<sup>26</sup> Angelo Panebianco señala que las motivaciones para crear partidos políticos e in-

que no escapa a la percepción de quienes participan en las organizaciones partidistas y de los electores. Esta percepción contribuye en muchos casos a la desconfianza de los electores y al incremento del abstencionismo.

Los cambios en la estructura social son también un elemento que influye en la transformación de la política. En las sociedades derivadas de la revolución industrial, la nítida conformación de clases bien diferenciadas y el conflicto que entre ellas se estableció dieron lugar a la política clasista y al eje referencial izquierda-derecha, lo que se tradujo en la conformación de los partidos de masas clasistas. En contraste, en las llamadas sociedades posindustriales la estructura social se ha vuelto más compleja y diversa, entre otras razones por la creciente importancia del sector terciario de la economía y el advenimiento de las ramas emergentes de las nuevas tecnologías, que se reflejan en múltiples figuras laborales y la diferenciación de la capacidad adquisitiva. Lo que en alguna época fue una palmaria división de la sociedad en clases sociales en conflicto, hoy es una compleja proliferación de figuras sociales —sin que, por supuesto, las clases y sus conflictos hayan desaparecido—, que plantean problemas a la concepción del partido clasista y su eficaz inserción en los procesos electorales. Además de que, junto con la “desideologización” de la política, ayuda a explicar la reducción del electorado fiel y el ascenso del flotante, así como la volatilidad de los electores y la inestabilidad de los resultados electorales.

corporarse a ellos son los incentivos. Existen dos tipos de incentivos: los colectivos y los selectivos. Los incentivos colectivos están dados por la identidad ideológica y la oferta política programática de los partidos, son “beneficios o promesas de beneficios que la organización debe distribuir a todos los participantes en la misma medida”. En cambio, los incentivos selectivos son “beneficios que la organización distribuye solamente a algunos partícipes y de modo desigual”. Mientras que la adhesión de los militantes a la “causa del partido” es un incentivo colectivo, el poder, los cargos y las expectativas de carrera política son incentivos selectivos. *Cfr.* Angelo Panebianco, *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*, México, Alianza, 1993, p. 40.

Por último, la tecnologización de la política, un fenómeno que está transformando profundamente las formas de ejercer la política. La tecnología irrumpe crecientemente en todas las áreas del quehacer humano, y la política no es la excepción. Mercadotecnia política, encuestas y sondeos de opinión, incorporación de sistemas informáticos en la administración pública, automatización de procesos electorales, posibilidades técnicas de formas de democracia directa, comunidades virtuales, manejo tecnocrático de la política económica o decisiones políticas a partir de escenarios son sólo algunos ejemplos de la fusión entre tecnología y política. Pero de todos ellos, la irrupción de los medios de comunicación, y en particular la televisión, es el que más impacto ha tenido, a grado tal que se han acuñado términos como *videopolítica* o *mediocracia* para poner de relieve el papel de la televisión y los medios en general en la política.<sup>27</sup> Al parecer, la desigual apropiación de la tecnología –por ejemplo, entre los políticos y los ciudadanos– como recurso para la política es una carrera que no para, ya que proporciona ventajas competitivas en la lucha política y particularmente en las contiendas electorales. Si antes la fuerza electoral de un partido se reflejaba en las concentraciones masivas durante la campaña electoral, hoy se plasma sobre todo en los medios electrónicos en los horarios de mayor *rating* y en los resultados de las encuestas. La política de masas continúa siendo desplazada por la política de la imagen.

Globalización, explosión de particularismos, retiro del Estado de Bienestar, “desideologización” de la política, cambios en la estructura social y tecnologización de la política, desde luego, no tienen idénticas manifestaciones en las sociedades nacionales, pero sí constituyen un panorama de transformaciones de la política que implica presiones internas y ambientales a los partidos políticos y a su ejercicio representa-

<sup>27</sup> Cfr. Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998.

tivo, en especial en lo que se refiere al cumplimiento de sus funciones sociales y estatales.

La función de los partidos como agentes de socialización política se ha visto disminuida frente a la expansión de los medios de comunicación, a los que buscan incesantemente acceder los propios partidos. Algo semejante sucede con su función como formadores de opinión pública, pues en este ámbito también los medios de comunicación tienen un papel protagónico. En cuanto a la agregación y representación de intereses, la labor de los partidos se enfrenta al reto de los grupos y movimientos particularistas que rechazan ser representados por los partidos, al incremento de la heterogeneidad y la diferenciación sociales así como a la acción autónoma de grupos de interés, que en ocasiones son tan poderosos que llegan a someter a algunos partidos que asumen con complacencia la tarea de gestores de dichos grupos. En la función de legitimación del sistema político, los partidos continúan como actores fundamentales de los procesos electorales que legitiman las instituciones de representación y de gobierno, pero lo hacen en el marco del cuestionamiento, por parte de diferentes voces, de la real o ficticia crisis de la democracia representativa.

El reclutamiento y selección de elites es una de las funciones de los partidos más visibles a la ciudadanía. En el contexto de las transformaciones descritas, puede interpretarse como la ratificación de la noción de los partidos políticos como maquinarias administradoras de incentivos selectivos, lo que la percepción del ciudadano común constata al presenciar la lucha entre grupos internos de los partidos por llegar a cargos dirigentes y candidaturas. La participación en elecciones también es una de las funciones con que los ciudadanos más identifican a los partidos, no obstante que, en muchos casos, el vaciamiento del contenido programático para ser sustituido por frases e imágenes mercadológicas —que, como diría Sartori, ofrecen el cielo en la Tierra—, y el fre-

cuenta incumplimiento de las promesas de campaña cuando se llega al gobierno hacen que una bruma de desilusión y escepticismo amenace la credibilidad de la democracia procedimental.

Con respecto a la integración y el funcionamiento del parlamento, ya se ha comentado el debate en torno a la versión de mandato imperativo al que están sometidos los representantes por sus partidos y que, en una de las vertientes de la discusión, aparece como un reclamo ante la falta de representación de la ciudadanía al ser privilegiados los intereses corporativos de los partidos, o bien de sus elites. Finalmente, la integración y el funcionamiento del gobierno enfrenta las críticas contrarias a la partidocracia, dirigidas contra la colonización patrimonialista de los órganos del Estado por los partidos y sus grupos.

Este conjunto de transformaciones de la política viene a complementar lo que Norberto Bobbio llamó las promesas no cumplidas y los obstáculos no previstos de la democracia, configurándose así un horizonte problemático para las democracias actuales y la representación política asociada a ellas. Entre estas promesas y obstáculos se encuentran: la proliferación de los grupos corporativos, pues “los grupos y no los individuos, son los protagonistas de la vida política en la sociedad democrática”; la subordinación de la representación política moderna a la representación de intereses particulares mediante la prevalencia del mandato imperativo; la persistencia de las oligarquías; el espacio democrático limitado, que implica que los procedimientos electorales no se extiendan a otros ámbitos sociales diferentes de la selección de cargos de gobierno y representación; el poder invisible, es decir, por una parte el incremento de poderes informales y por otra el ocultamiento de los procesos de decisión de los poderes formales; el ciudadano no educado, cuyos referentes son la apatía política y la participación con motivaciones clientelares; el gobierno de los técnicos, derivado de la relativa incapacidad del ciudadano común frente a la complejidad

técnica de múltiples decisiones, para dar paso al protagonismo de los expertos en la toma de las mismas; el aumento del aparato burocrático, “de un aparato de poder ordenado jerárquicamente, desde el vértice hasta la base y, en consecuencia, diametralmente opuesto al sistema de poder democrático” y, por último, el escaso rendimiento ante la multiplicación de las demandas.<sup>28</sup>

El panorama configurado por las transformaciones de la política constituye un reto de grandes dimensiones para la representación política moderna. La evolución hacia sociedades complejas, diferenciadas socialmente, y la correspondiente proliferación de múltiples figuras sociales e intereses heterogéneos hace, si no imposible, sí sumamente complicada la representación. En cierto sentido, las sociedades actuales se muestran difícilmente representables en comparación con el anterior modelo clasista de representación. Las clases y los sectores que estructuraron a las sociedades durante gran parte de los dos siglos anteriores, conformaron grandes agregados representables en los parlamentos o congresos y eran referentes relativamente estables para el diseño de políticas públicas.

El tránsito de los estados de bienestar a los estados neoliberales se ha orientado doctrinalmente por la vieja idea fisiocrática de que el mercado (la economía) proporcionará la plataforma estructural de articulación social, desplazando el papel que para este propósito estaba asignado al Estado (la política). Este desplazamiento equivale, entre otros, al desplazamiento de la figura del ciudadano por la del agente económico, y al de la figura del político por la figura del empresario, y con todo ello la representación política resulta devaluada. Al diluirse o romperse el nítido lazo que unía clases y sectores sociales con parti-

<sup>28</sup> Cfr. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Madrid, Planeta Agostini, 1994, pp. 17-49.

dos de masas y representación clasista, para ser sustituido por una borrosa relación entre parlamentarios pragmáticos y agregados electorales cuasianónimos, la representación política ha perdido su contenido orgánico y enfrenta un proceso de vaciamiento social que la debilita. Quizá por ello en muchos parlamentos o congresos los “representantes” se han mostrado vulnerables frente a los hercúleos intereses de las grandes empresas, verdaderos grupos de presión ante los que algunos partidos y parlamentarios se aprestan dócilmente como activos gestores de sus intereses.

El proceso de vaciamiento social de la representación política también ha sido facilitado por la proliferación de los *catch all parties*, que pueden considerarse empresas políticas cazadoras de votos y administradoras de incentivos selectivos. A estos partidos no les importa tanto el cumplimiento de las promesas electorales como mantener alto su *rating* frente a la proximidad de un nuevo proceso electoral, para lo que recurren a la promoción mercadológica de su imagen a través de los medios de comunicación electrónica. Así, garantizar un favorable acceso a estos medios constituye para dichos partidos un imperativo en aras de su permanencia competitiva en el escenario político. Ante la carencia o la debilidad de vínculos orgánicos con conjuntos estables de electores, pero insuficientes para ganar una elección en un escenario competitivo con base en programas definidos y compromisos nítidos, los *catch all parties* y los políticos que de ellos se benefician están obligados a cultivar el continuo embelesamiento de los electores. Al respecto, Juan Abal Medina sostiene:

Los públicos de las democracias avanzadas deben ser seducidos permanentemente y, para ello, los partidos deben ofrecerles de manera creíble incentivos colectivos que contengan alguna promesa de futuro, algún ideal de sociedad. Si no lo logran, si se transforman en meras agencias electorales

capaces de adoptar cualquier programa, de ofrecer paquetes contradictorios de incentivos, el lazo representativo se convierte en algo tan poco sólido que se vuelve irrelevante y nadie podrá racionalmente sentirse representado por ellos.<sup>29</sup>

Pues bien, con los *catch all parties* la irrelevancia de la representación política está en proceso, lo cual, entre otros factores, se manifiesta en la creciente tendencia a la desconfianza de los ciudadanos con respecto a los partidos políticos y a su percepción de distanciamiento y ajenidad de las instituciones de representación.

Pero cabe preguntar: ¿es el modelo de los *catch all parties* el destino ineluctable de los partidos? Si la respuesta es afirmativa, entonces sería efectivamente necesario cuestionar la utilidad de estas organizaciones políticas para el Estado y la sociedad, pero también habría que plantearse el tema del futuro de la democracia y de su metáfora representativa, columna vertebral de la democracia moderna. La crisis de los partidos, de ser cierta, estaría revelando la crisis de la democracia representativa debido al vaciamiento social de la representación y, aún más, la crisis de la política moderna. Los desafíos a los partidos están planteados. ¿Sólo se requiere que los partidos lleven a cabo ajustes en su organización y en su praxis como respuesta a las transformaciones ambientales del ámbito político, para así cumplir eficazmente sus funciones sociales e institucionales, o estamos en el inicio de una profunda transformación estructural de la política y del agotamiento de la democracia representativa y sus instituciones y, dentro de ellas, los partidos políticos?

Por lo pronto, mientras que en algunos países se han derrumbado partidos y sistemas de partidos otrora con un innegable grado de insti-

<sup>29</sup> Juan Abal Medina (h), *op. cit.*, p. 89.

tucionalización y, con ellos, el conjunto de las instituciones políticas, en otras naciones los partidos y los sistemas de partidos muestran gran vitalidad, son sin duda representativos de diversos agregados sociales y realizan sus funciones de manera aceptable, de tal manera que no es previsible una crisis en su futuro inmediato. La llamada crisis de los partidos no es un fenómeno observable en todos los países ni en todos los partidos. No obstante, las transformaciones de la política, el modelo del *catch all party* y los indicadores del vaciamiento social de la representación política sí constituyen desafíos a los que todos los partidos deben dar respuesta. Es, por supuesto, válida la reflexión y el análisis político con respecto a la tendencia global de la crisis de los partidos y su función representativa; sin embargo, en este tema aún no existen respuestas concluyentes. Los procesos están en marcha y con ellos los retos sobre lo que puedan ser y hacer los partidos políticos.

## EL DISTRITO FEDERAL Y SUS AVATARES INSTITUCIONALES

El diseño institucional del gobierno del Distrito Federal tiene una larga historia desde su constitución en 1824. En ella destaca la problemática relación entre los poderes generales —centralistas, federalistas, extranjeros— y las instancias locales de gobierno, que incluso hoy no ha terminado de resolverse. Históricamente, la singularidad del Distrito Federal de ser la sede de los poderes de la nación a la vez que una de las urbes más pobladas e importantes del país, ha significado la subordinación de las instancias locales de gobierno a las nacionales y, con ello, que los capitalinos no cuenten con los mismos derechos políticos que el resto de los mexicanos. Fue apenas a finales de la década de los ochenta del siglo pasado cuando se inició un paulatino proceso de reconocimiento de tales derechos, al instituirse la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para, posteriormente, llegar a la elección

de los gobernantes locales. En lo que sigue se expondrá una recapitulación de este proceso.

La Ciudad de México fue la capital de la Nueva España y la sede de los órganos designados por la Corona española para su gobierno. Asimismo, los Tratados de Córdoba con los que se signó la independencia establecieron en su Artículo 4° que la Ciudad de México sería la capital del país, lo que así sucedió durante el imperio de Agustín de Iturbide.<sup>30</sup> Posteriormente, la Constitución de 1824 determinó que la nación mexicana adoptaría para su gobierno “la forma de república representativa popular federal” (Artículo 4), integrada por estados y territorios (Artículo 5); dividió el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial (Artículo 6); dotó a cada estado de tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial (Artículo 157), e indicó que los estados tendrían la obligación de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la propia Constitución (Artículo 161). En consecuencia, se consideró que se requería una sede de los poderes federales, un distrito federal, por lo que se facultó al Congreso General, compuesto por dos cámaras, la de diputados y la de senadores, para “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un estado (Artículo 50, fracción XVIII)”.<sup>31</sup>

Después de arduas discusiones, el Congreso decidió que el Distrito Federal se establecería en la Ciudad de México. Así, el 20 de noviembre de 1824 se expidió un decreto que creó el Distrito Federal e hizo importantes definiciones sobre su régimen político. Dicho decreto afirmó

<sup>30</sup> Javier Aguirre, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 31.

<sup>31</sup> “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, signada por el Congreso General Constituyente, el 4 de octubre de 1824”, en Felipe Tena (dir.), *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, pp. 153-195.

que el lugar que serviría de residencia a los supremos poderes de la Federación sería la Ciudad de México; que su distrito sería el comprendido en el círculo cuyo centro fuera la Plaza Mayor de la ciudad y su radio de dos leguas; que el gobierno político y económico del Distrito quedaría bajo la jurisdicción del Gobierno General; que en lugar del jefe político, el Gobierno General nombraría un gobernador en calidad de interino, y que en las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal, seguirían observándose las leyes vigentes.<sup>32</sup> En síntesis, se conformaba el Distrito Federal, el Congreso General tendría atribuciones de legislar en lo relativo a él, el Gobierno General designaría un gobernador y se mantendría el régimen municipal promulgado por la Constitución de Cádiz de 1808. De esta manera, los ciudadanos del Distrito Federal quedaron con menos derechos que quienes habitaban en los estados y participaban en las elecciones de gobernadores y legislaturas locales.

El 11 de abril de 1826 un decreto dispuso que las rentas del Distrito Federal pasaran a la Federación, con lo que se debilitó la viabilidad financiera de los ayuntamientos, y se otorgó al Distrito Federal el derecho de nombrar diputados federales, pues la Constitución no preveía esta norma.<sup>33</sup> La medida de sustraer los ingresos de los ayuntamientos de la Ciudad de México sería compartida por los sucesivos gobiernos federalistas y centralistas, con lo que se debilitó a los gobiernos municipales tanto económica como políticamente, dejándolos vulnerables ante las acciones y decisiones del gobierno general. Por otra parte, debido a que el sistema electoral de esa época determinaba que las legislaturas locales elegirían al presidente y al vicepresidente, y al no con-

<sup>32</sup> El decreto está reproducido en Javier Aguirre, *op. cit.*, p. 33.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 34.

tar el Distrito Federal con una legislatura propia, sus habitantes no participaban en el proceso de elegir al poder ejecutivo federal.<sup>34</sup>

Con el triunfo del centralismo en 1835, las *Siete Leyes* determinaron que los estados fueran sustituidos por departamentos y que los departamentos se dividieran en distritos y éstos en partidos. A su vez, las legislaturas locales serían reemplazadas por juntas departamentales –más adelante llamadas asambleas departamentales– conformadas por siete individuos elegidos mediante elecciones indirectas y con sufragio restringido. Estas juntas o asambleas funcionarían como consejo del gobernador. El gobierno de los departamentos estaría a cargo de un gobernador elegido por el presidente y sujeto a éste, de una terna presentada por las juntas respectivas. En consecuencia, el Distrito Federal desapareció y su territorio pasó a formar parte del Departamento de México, aunque la Ciudad de México siguió siendo la capital del país y el ayuntamiento subsistió, si bien disminuido por la presencia de los prefectos que dirigían a los distritos y los subprefectos que encabezaban a los partidos.<sup>35</sup> La expedición de las *Bases Orgánicas* de 1843, también de contenido centralista, no implicó en esta materia transformaciones sustanciales a la situación definida por las *Siete Leyes*.

Entre 1846 y 1853 se reestablecieron el federalismo y la Constitución de 1824 –con algunas reformas en 1847– y, con ello, los estados y el Distrito Federal. Sin embargo, siguieron existiendo las prefecturas. El *Acta Constitutiva y de Reformas de los Estados Unidos Mexicanos* de 1847 otorgó a los habitantes del Distrito Federal el derecho de participar en

<sup>34</sup> Noemí Luján, *El régimen jurídico político del Distrito Federal*, México, 1991, p. 92. Tesis (maestría en Sociología Política), Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”.

<sup>35</sup> Cfr. Hira de Gortari y Regina Hernández, *La ciudad de México y el Distrito Federal. Una historia compartida*, México, Departamento del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 1988, pp. 7-9.

las elecciones de presidente de la República y senadores.<sup>36</sup> “Aun con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, el 2 de febrero de 1848 –por el que se perdió más de la mitad del territorio nacional–, la división territorial de la República mantuvo el Distrito Federal junto con estados y territorios, salvo aquellas porciones que pasaron a formar parte de los Estados Unidos”.<sup>37</sup>

De 1853 a 1854 se vivió un nuevo y breve periodo centralista, por lo que el Distrito Federal desapareció y su territorio se integró al Distrito de México. Al principio, el Ayuntamiento de México se mantuvo como una excepción provisional y continuó integrándose con un presidente, 12 regidores y un síndico. En febrero de 1854 se emitió un decreto que amplió considerablemente el territorio del Distrito de México, fijándose sus límites dentro del perímetro formado por San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, el Peñón Viejo, el lago de Texcoco, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, San Ángel y Coyoacán.<sup>38</sup> También con ese decreto “el gobierno del Distrito de México se entregó a un gobernador designado, que sustituyó al ayuntamiento, con lo cual se eliminó la capacidad electiva de los habitantes del mismo”.<sup>39</sup> El péndulo se desplazó nuevamente hacia el federalismo con el triunfo del Plan de Ayutla y la pérdida del poder por parte de Santa Anna en agosto de 1855. Así, el país se integró una vez más con estados, territorios y el Distrito Federal.

Después de esta historia de ires y venires entre federalismo y centralismo y de apariciones y desapariciones del Distrito Federal, se llegó a la aprobación de la Constitución liberal de 1857. En tanto se aproba-

<sup>36</sup> Javier Aguirre, *op. cit.*, p. 40.

<sup>37</sup> Hira de Gortari y Regina Hernández, *op. cit.*, p. 9.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 41-42.

<sup>39</sup> Sergio Elías Gutiérrez y Felipe Solís, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, p. 60.

ba la nueva constitución, el 15 de mayo de 1856 se expidió el *Estatuto Orgánico de la República Mexicana*, que restableció los estados y el Distrito Federal. El tema del Distrito Federal y la posibilidad de cambiar la sede de los poderes federales, al igual que en 1824, desató intensas discusiones en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Finalmente, el 10 de diciembre de 1856, por 48 votos contra 38, el Congreso aprobó la creación (condicionada) del Estado del Valle de México, señalándolo como parte integrante de la República mexicana.<sup>40</sup> El Artículo 46 de la Constitución estableció: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal (con los límites fijados en 1854); pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes se trasladen a otro lugar”.<sup>41</sup> Se rechazaron las posibilidades de que el Distrito Federal se trasladara a Querétaro o Aguascalientes, y se decidió que permaneciera en la Ciudad de México. No obstante, la fracción V del Artículo 72 otorgó facultades al Congreso “para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación” y, la fracción IV, “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales”. Empero, subsistió la figura de los prefectos. Además, la Constitución de 1857 modificó los términos de la legislación electoral para que los ciudadanos del Distrito Federal participaran mediante votación indirecta en la elección del presidente de la República, puesto que la entidad no contaba con legislatura local.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Hira de Gortari y Regina Hernández, *op. cit.*, p. 11.

<sup>41</sup> “*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857”, en Felipe Tena, *op. cit.*, pp. 595-629.

<sup>42</sup> *Cfr.* Noemí Luján, *op. cit.*, p. 125.

En 1858 fue derrocado el gobierno federal y arribó un nuevo gobierno conservador que restableció el sistema centralista y, en marzo de ese año, ordenó que los estados se denominaran departamentos y quedaran sujetos política y administrativamente al gobierno centralista. Asimismo, en julio se emitió un decreto para determinar que la capital del país y los pueblos aledaños quedaran integrados en el Distrito de México, dirigido por un gobernador designado por el gobierno general. Más adelante, el gobierno conservador tomó otras medidas para otorgar la administración de los fondos de la Ciudad de México a una junta de propios y arbitrios. En abril de 1859 otro decreto reordenó los departamentos de la República, con lo que el Distrito de México junto con el de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla formarían el Departamento del Valle de México, cuya capital sería la Ciudad de México, y estaría dirigido por un gobernador designado por el presidente de la República. Por último, en junio de ese año se determinó que en las capitales de los departamentos y territorios así como en las cabeceras de los distritos habría ayuntamientos designados por los gobernadores.<sup>43</sup>

Al triunfo de Benito Juárez, en 1861 fue reinstalado el Distrito Federal y en febrero de ese año se emitió un decreto que atribuyó a la Secretaría de Estado y al Despacho de Gobernación lo referente al gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, aunque el citado decreto no lo establecía, decretos posteriores de 3 y 6 de mayo de 1861 (este último relativo a la división política del Distrito), dejaban entrever que, no obstante la facultad atribuida a la Secretaría de Gobernación, el Distrito Federal continuaría a cargo de un gobernador designado. En efecto, el decreto del 6 de mayo señaló que “para el mejor arreglo del régimen interior del Distrito Federal”, éste se dividía en la municipali-

<sup>43</sup> Sergio Elías Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, pp. 63-64.

dad de México y varios partidos; la primera, a cargo del gobernador, y los segundos, a cargo de prefectos designados por aquél.<sup>44</sup>

Así, el Distrito Federal quedó integrado por la municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. “El gobernador del Distrito Federal demarcaba las poblaciones, villas y barrios que correspondían a cada partido; fijaba sus presupuestos, nombraba y removía a los prefectos y, en la municipalidad de México, hacía las veces de autoridad local”.<sup>45</sup>

Con la intervención francesa y el segundo imperio, el 3 de marzo de 1865 se emitió una ley por la que el territorio del Imperio se dividiría en 50 departamentos, entre ellos el del Valle de México. Los departamentos, a su vez, se dividirían en distritos y éstos en municipios. Los departamentos serían gobernados por los prefectos imperiales, que se auxiliarían de un consejo de gobierno y residirían en las capitales. Los subprefectos administrarían los ayuntamientos presididos por los alcaldes; éstos serían nombrados por los prefectos imperiales, a excepción del correspondiente a la Ciudad de México, que sería nombrado por el emperador. Los regidores serían elegidos por el voto popular. “El imperio se caracterizó, en el marco de la actividad municipal, por el extremo control de las funciones del Ayuntamiento y el reforzamiento de los cuerpos y sistemas policíacos, a fin de lograr el mayor control posible”.<sup>46</sup>

Al ser derrotada la invasión francesa en 1867, Juárez retornó a la Presidencia, y con él la República y su Distrito Federal, gracias a la puesta en vigencia de la Constitución de 1857. En adelante, la existencia del Distrito Federal ya no estaría sujeta a la lucha entre centralistas y federalistas, pues se habría consumado la victoria definitiva de estos úl-

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>45</sup> Javier Aguirre, *op. cit.*, p. 46.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 48.

timos. En 1874 el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada logró la aprobación del Congreso para crear el Senado de la República, que se integraría con dos senadores por estado y dos por el Distrito Federal.

Otro periodo en la historia del Distrito Federal comprende los largos años del porfirismo. En 1898 se fijaron nuevos límites que le dieron su actual conformación territorial. En 1899 se aprobó un decreto que dividió al Distrito Federal en la municipalidad de México y seis prefecturas: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco. En 1900 se expidió otro decreto que autorizó al presidente para reformar la organización política y municipal del Distrito Federal y caracterizar a los ayuntamientos como cuerpos consultivos con derecho a iniciar ante el Ejecutivo lo concerniente a los servicios municipales. Este nuevo golpe a la vida municipal se reforzó al año siguiente, pues fue reformado el Artículo 72 de la Constitución para dar al Congreso la facultad de legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios, y quitar de este artículo el enunciado “teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales”.<sup>47</sup>

Con base en las facultades que el Congreso le había otorgado, Porfirio Díaz expidió en 1903 la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal*. En dicha ley, se reconoció al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y se lo dividió en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa. Además, señaló que el orden político, administrativo y municipal dependería del Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación, asignándolo al go-

<sup>47</sup> Sergio Elías Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, pp. 66-68.

bernador del Distrito Federal, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas, quienes integrarían el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal. A los ayuntamientos se los definió como cuerpos consultivos, con derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto en materia de servicios públicos, y se les negó personalidad jurídica, quedando sus bienes, acciones y obligaciones a cargo del gobierno federal. La facultad reglamentaria fue asumida por el Ejecutivo federal, si bien escuchando las opiniones del gobernador, el presidente de la Comisión de Salubridad, el director de Obras Públicas y los ayuntamientos. En realidad, el control de los ayuntamientos quedó en manos de los prefectos políticos, también nombrados por el presidente, con excepción del de la Ciudad de México en donde el gobernador asumiría esta función.<sup>48</sup> Para coronar este proceso, el 24 de abril de 1903 se decretó que la administración y recaudación de impuestos, derechos y rentas que recibían los ayuntamientos y las autoridades de la entidad corresponderían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>49</sup> El debilitamiento y desprecio porfirista a la vida municipal se expresó en el Distrito Federal y el resto del país, constituyéndose en una de las causas de la Revolución mexicana.

La mayoría de los diversos planes revolucionarios que se emitieron al inicio y durante los años de la Revolución contenía pronunciamientos en favor del fortalecimiento y la libertad municipales y en contra de los jefes políticos, lo que se plasmaría en el Artículo 115 de la nueva Constitución. Como antecedente, vale destacar la adición al Plan de Guadalupe que reformó el Artículo 109 de la Constitución de 1857, en el sentido de que el régimen interior de los estados tendría como base de su división territorial y organización política el municipio libre,

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 69; Javier Aguirre, *op. cit.*, pp. 48-52.

<sup>49</sup> Hira de Gortari y Regina Hernández, *op. cit.*, p.13.

administrado por ayuntamientos de elección popular directa, pero manteniendo el mando de la fuerza pública en el Ejecutivo federal y en los gobernadores, en el caso de los municipios donde éstos residieran.<sup>50</sup>

En el Congreso Constituyente de Querétaro el tema del Distrito Federal dio lugar a interesantes debates, a partir de la iniciativa de reformas a la Constitución de 1857 enviada por Venustiano Carranza. En esta iniciativa se incluía al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, pero se excluía al Estado del Valle de México. De esta manera quedaba excluida la previsión constitucional para la creación de un nuevo estado en el caso de que los poderes federales cambiaran de sede. Asimismo, se proponía ampliar el territorio del Distrito Federal a costa del Estado de México. Por otra parte, a la vez que la iniciativa asumía que el gobierno del Distrito estaría a cargo de un gobernador nombrado por el presidente de la República, respetaba el principio de la división territorial en municipios elegidos por voto directo. Sin embargo, en el caso de la municipalidad de México se haría una excepción, pues sería gobernada no por un ayuntamiento sino por comisionados nombrados por el propio presidente.

La decisión del Congreso Constituyente no asumió tal cual las propuestas de la iniciativa de Carranza, ya que introdujo un conjunto de enmiendas. En primer lugar, preservó la previsión sobre la formación del Estado del Valle de México, sólo que ahora en el Artículo 44 del texto constitucional, además de negarse a ampliar el territorio: “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el congreso general”.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Javier Aguirre, *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>51</sup> Cfr. Sergio Elías Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, pp. 70-71; Hira de Gortari y Regina Hernández, *op. cit.*, p. 13.

En segundo término, el Congreso Constituyente aprobó la fracción VI del Artículo 73, que dio al Congreso General la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, pero debiendo someterse a bases en las que se especificó que el Distrito Federal y los territorios se dividirían en municipalidades, con extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes; que cada municipalidad –incluyendo la de México– estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, y que el gobierno del Distrito Federal y el de los territorios estarían a cargo de gobernadores que dependerían directamente del presidente de la República, y serían nombrados y removidos libremente por él. En consecuencia, el presidente Carranza expidió el 13 de abril de 1917 la *Ley de Organización del Distrito y Territorios*. Sin embargo, el 3 de octubre de 1918 se acordó, a iniciativa del Ejecutivo federal, suprimir el ayuntamiento de la municipalidad de México para ser administrado por un consejo que, mientras se promulgaba la ley reglamentaria, sería nombrado por el propio presidente de la República.<sup>52</sup>

Pero el golpe definitivo se asestó en 1928, al ser aprobada la iniciativa del entonces candidato a la Presidencia de la República Álvaro Obregón para suprimir el régimen municipal del Distrito Federal.<sup>53</sup> Después de una relevante discusión, la iniciativa fue aprobada el 20 de agosto por 170 votos contra 22,<sup>54</sup> con lo que se reformó la Constitución

<sup>52</sup> Cfr. Sergio Elías Gutiérrez y Felipe Solís, *op. cit.*, p. 75; Hira de Gortari y Regina Hernández, *op. cit.*, p. 14.

<sup>53</sup> Esta reforma a la Constitución se llevó a cabo en un contexto de rivalidad entre los grupos callista y obregonista. Que fuera Obregón como candidato a la Presidencia de la República quien enviara la iniciativa, aun sin tener facultades para ello, ha sido interpretado como una demostración de fuerza política. Para salvar las formalidades, un grupo de diputados presentó dicha iniciativa a su propia cámara.

<sup>54</sup> Cfr. Hira de Gortari y Regina Hernández, *op. cit.*, p. 15. En el debate sobre esta iniciativa, en un sentido opuesto a la misma, destacó por su calidad la participación de

en su Artículo 73, fracción VI, bases 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup>. La parte medular estaba en la nueva redacción de la base 1<sup>a</sup>: “El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”. Así, desapareció el régimen municipal del Distrito Federal, implicando que por seis décadas los ciudadanos de esta entidad no tuvieran derecho de elegir a sus autoridades locales.

El 31 de diciembre del mismo año se promulgó la *Ley Orgánica del Distrito Federal*, que especificó los cambios introducidos por la reforma constitucional. En síntesis, las facultades de gobierno y administración del Distrito corresponderían al presidente de la República, quien las ejercería a través de un departamento administrativo, el Departamento del Distrito Federal, al frente del cual el presidente designaría a un jefe al que podría remover libremente. Desapareció, entonces, la figura de gobernador del Distrito Federal. El territorio de la entidad fue dividido en la Ciudad de México y 13 delegaciones. Las delegaciones fueron definidas como órganos desconcentrados y serían administradas por delegados también designados. Además, existiría un consejo consultivo que auxiliaría al jefe del Departamento, así como un consejo por cada delegación, con facultades para revisar la cuenta anual del Departamento y opinar sobre reglamentos de gobierno y policía, ingresos y egresos y organización de los servicios públicos. El jefe del Departamento presidiría el Consejo Consultivo y sus integrantes serían nom-

Vicente Lombardo Toledano, diputado del Partido Laborista, *cfr.* Ricardo A. Álvarez, *Historia de las formas de gobierno de la ciudad de México*, México, Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados-Congreso de la Unión, 2002, pp. 79-86. La intervención de Lombardo Toledano se puede consultar en Hira de Gortari y Regina Hernández (comps.), *Memoria y encuentros: la ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, vol. 1, México, Departamento del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 1988, pp. 287-291.

brados por el presidente de la República entre quienes hubieran sido propuestos al jefe del Departamento por las organizaciones de comerciantes, industriales, propietarios de bienes raíces, campesinos, profesionistas, empleados públicos, trabajadores y madres de familia.

La reforma constitucional y la Ley Orgánica de 1928 determinaron las bases del régimen jurídico político del Distrito Federal por cerca de 60 años, despojando a sus habitantes del derecho a elegir a sus autoridades locales. Posteriormente, se promulgaron otras leyes orgánicas que mantuvieron intocados los postulados fundamentales de 1928. En 1941 una nueva ley orgánica dividió al Distrito Federal en la Ciudad de México y 12 delegaciones. Esta ley también disminuyó aún más las facultades del Consejo Consultivo, señalándole explícitamente la prohibición de facultades ejecutivas o decisorias, y eliminó los consejos delegacionales.<sup>55</sup> Más adelante, la Ley Orgánica de 1971 reconoció a las 16 delegaciones actuales e incorporó a las juntas de vecinos de cada delegación como instancias de participación ciudadana, con cuyos presidentes se integraría el Consejo Consultivo con atribuciones para poner a la consideración del jefe del Departamento proyectos de leyes y reglamentos o bien reformas o derogaciones a los vigentes, así como informarle de deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, las opiniones o resoluciones del Consejo Consultivo y de las juntas de vecinos no obligaban al jefe del Departamento ni a los delegados.

En 1978 se reformó el Artículo 73 de la Constitución para incorporar los mecanismos de referéndum e iniciativa popular en el Distrito Federal: “Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y la iniciati-

<sup>55</sup> Noemí Luján, *op. cit.*, p. 158.

va popular, conforme al procedimiento que la misma señale”. En consecuencia, fue adicionada la Ley Orgánica para referirse a estos dos mecanismos de participación política de los ciudadanos. Sin embargo, el derecho al referéndum y a la iniciativa popular nunca fue reglamentado y, posteriormente, mediante una reforma a la Constitución en 1987, fue suprimido del texto constitucional. En 1978 se publicó una nueva ley orgánica, a la que en 1983 se le hicieron reformas, implicando especificaciones en materias administrativa y de estructura de gobierno, pero que no alteraron esencialmente el régimen político de la entidad. Con la Ley Orgánica de 1978 se crearon diversos “órganos de colaboración vecinal y ciudadana”: los comités de manzana, las asociaciones de residentes (nivel de colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional) y las juntas de vecinos (nivel delegacional), además del Consejo Consultivo.

Una nueva etapa del régimen político del Distrito Federal se inició con la decisión de constituir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, como un órgano de representación integrado por 40 representantes elegidos según el principio de mayoría relativa y 26 elegidos mediante el principio de representación proporcional, que durarían en su cargo tres años. Cabe destacar que esta institución de representación nació con limitadas facultades y atribuciones.<sup>56</sup> Así, la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal se integró con los resultados del proceso electoral de 1988.

<sup>56</sup> Se preserva para el Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, con lo que la Asamblea no podría aprobar leyes, entre ellas la de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Sólo podría emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Asimismo, podría realizar actividades de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno, y dirigir recomendaciones a las autoridades del Departamento. Otras funciones de la Asamblea serían recibir y examinar los informes de ejecución del presupuesto y programas; participar en la revisión de la cuenta pública con la Cámara de Diputados;

A partir de la creación de la Asamblea de Representantes se desarrolló, paralelamente a las sucesivas reformas electorales en el nivel federal, un ciclo de reformas al régimen jurídico político del Distrito Federal. En 1990 se aprobó el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) en el nivel federal. El Cofipe, al igual que en el nivel federal, canceló las candidaturas comunes en las elecciones para integrar la Asamblea de Representantes e introdujo una nueva modalidad de cláusula de gobernabilidad, con la que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación fuera equivalente a 30% o más de la votación en el Distrito Federal, le serían atribuidos representantes de su lista en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 34 representantes. Adicionalmente le sería atribuido un representante más por cada cuatro puntos porcentuales que obtuviera sobre 30% de la votación. Esta modalidad de “escala móvil” correspondía a los cambios introducidos para la integración de la Cámara de Diputados, aunque para ésta se requería 35% de la votación.<sup>57</sup>

El 25 de octubre de 1993 se aprobó una reforma constitucional que introdujo algunos cambios importantes en el régimen jurídico político del Distrito Federal. Entre otros aspectos, se facultó al Congreso de la Unión a expedir el estatuto de gobierno del Distrito Federal; a continuar legislando en el ámbito de la capital de la República, con excepción de las “materias reservadas a la Asamblea de Representantes”, y a aprobar anualmente los montos de endeudamiento del gobierno de la

citar a los funcionarios para que informen; formularles peticiones; aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que haga el presidente de la República; ser informada una vez al año del estado que guarde la administración del Distrito Federal, e iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal. Cfr. Noemí Luján, *op. cit.*, pp. 266-267.

<sup>57</sup> Cfr. Facundo González, “Las elecciones en México”, México, Instituto Federal Electoral, 2002, texto inédito, p. 298.

entidad. La Cámara de Diputados perdió la facultad de aprobar el presupuesto de Egresos del Distrito Federal ya que esta función la desarrollaría la Asamblea de Representantes. Se creó la figura de jefe del Distrito Federal, cuyo nombramiento seguiría un rebuscado procedimiento. Correspondería al presidente de la República hacerlo, seleccionándolo entre los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en la entidad, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea. La ratificación del nombramiento sería facultad de la Asamblea de Representantes. En caso de negativa se efectuaría un segundo nombramiento para su ratificación por la Asamblea. Si ésta tampoco lo ratificara, entonces el Senado haría el nombramiento definitivo. De acuerdo con un artículo transitorio, el primer nombramiento del jefe del Distrito Federal se efectuaría en diciembre de 1997, para que concluyera su gestión en diciembre de 2000. Sin embargo, este procedimiento nunca llegó a aplicarse ya que fue desechado por una nueva reforma en 1996.<sup>58</sup>

A diferencia de lo ocurrido para la integración de la Cámara de Diputados, en el caso de la Asamblea de Representantes se mantuvo la cláusula de gobernabilidad. No obstante, se fijó en 41 el tope máximo de representantes que por ambos principios pudiera obtener un partido, es decir, 63% de los miembros de la Asamblea. Asimismo, la Asamblea de Representantes obtuvo facultades legislativas sobre diversas materias locales.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 332.

<sup>59</sup> Entre las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se incluyen: expedir su ley orgánica; aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal y la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión

Otro elemento innovador fue mandar al Congreso de la Unión a que en el estatuto de gobierno del Distrito Federal incluyera

Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.<sup>60</sup>

De esta manera desaparecieron las figuras del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y las juntas vecinales. De acuerdo con un artículo transitorio, los consejeros ciudadanos se elegirían en 1995. Posteriormente, este mandato fue incluido en el Estatuto de Gobierno aprobado en 1994. No obstante, la primera ley de Participación Ciudadana aprobada en 1995 por la Asamblea Legislativa excluyó a los partidos políticos

en materias relativas al Distrito Federal; legislar en el ámbito local en diversas materias, entre ellas, administración pública local; presupuestos, contabilidad y gasto público; regulación de su contaduría mayor; bienes del dominio público y privado; servicios públicos; justicia cívica; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; protección civil; prevención y readaptación social; planeación del desarrollo; desarrollo urbano y uso del suelo; preservación del medio ambiente; construcciones y edificaciones; vías públicas, transporte y tránsito; servicio público de limpia; fomento económico y protección del empleo; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; desarrollo agropecuario; vivienda; salud; turismo; previsión social; fomento cultural; mercados, y función social y educativa. *Cfr.* “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, se adiciona una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Guillermo Ramírez (comp.), *La reforma política de la ciudad de México*, 1993, México, Cambio XXI, pp. 530-536.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 532.

de participar en dicha elección, lo que fue motivo de múltiples cuestionamientos.

En el marco de la reforma electoral federal de 1996 también se introdujeron cambios importantes en el régimen del Distrito Federal que prevalecen hasta hoy.<sup>61</sup> Antes, la definición constitucional señalaba que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de los poderes de la Unión, que lo ejercerían tanto directamente como a través de los órganos de gobierno de la entidad, es decir, la Asamblea de Representantes, el jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Con la reforma, el gobierno de la entidad está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial locales. Este nuevo régimen de gobierno compartido entre los poderes federales y los órganos locales explica que el Distrito Federal no cuente con poderes locales, a semejanza de los estados de la República, sino con “órganos” locales de gobierno.

Una de las contribuciones más importantes de la reforma es que el jefe de Gobierno del Distrito Federal sería electo por votación universal, libre, secreta y directa, y que la primera elección de jefe de Gobierno se efectuaría en 1997, con la salvedad de que éste duraría sólo tres años en el cargo, con el propósito de que en 2000 se eligiera un nuevo titular que duraría seis años. No obstante, la Cámara de Senadores podía remover al jefe de Gobierno “por causas graves que afecten la relación con los poderes de la Unión o el orden público de la entidad”. Si esta situación se presentara, el presidente de la República propondría al Senado a quien debiera sustituir al funcionario removido. En caso de falta absoluta del jefe de Gobierno, es el órgano legislativo local el encargado de hacer la designación del sustituto para concluir el periodo de su antecesor. A diferencia de lo previsto para el resto de las entida-

<sup>61</sup> Facundo González, *op. cit.*, pp. 375-376.

des federativas, el mando de la fuerza pública local y la designación de su titular corresponden al presidente de la República y no al jefe de Gobierno. Asimismo, el nombramiento o la remoción del procurador de Justicia del Distrito Federal son atribuciones del jefe de Gobierno, pero para ello requiere la aprobación del titular del poder ejecutivo federal. Otra innovación de la reforma es que los titulares de las demarcaciones políticas conocidas como delegaciones serían elegidos por el voto libre, secreto y directo de los ciudadanos a partir de 2000, previéndose que por única ocasión en 1997 el nuevo jefe de Gobierno propondría a la Asamblea Legislativa los titulares de las delegaciones políticas. Asimismo, desapareció del texto constitucional la figura de los consejos ciudadanos de las delegaciones, con lo que resultó efímera la experiencia de los consejeros electos en noviembre de 1995.

La Asamblea de Representantes cambió su nombre por el de Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Mantuvo su composición de 40 legisladores de mayoría y 26 de representación proporcional, ahora llamados diputados en vez de representantes. Estas nuevas nominaciones correspondieron al incremento de las facultades del órgano legislativo, entre ellas aprobar la legislación electoral local.<sup>62</sup> No obstante, la Asamblea sólo ejerce aquellas facultades que le son expresamente conferidas, ya que las demás siguen correspondiendo al Congreso de la Unión, por ejemplo, la aprobación de los montos de endeudamiento

<sup>62</sup> La Asamblea Legislativa incorporó facultades en las materias electoral local (a partir del 1 de enero de 1998, con lo que en ese mismo año la Asamblea aprobó el *Código Electoral del Distrito Federal* y lo reformó en 1999), del registro público de la propiedad y de comercio, de servicios de seguridad prestados por empresas privadas, de adquisiciones y obra pública y de responsabilidades de los servidores públicos de los tribunales judiciales del fuero común. Las facultades legislativas en materia civil y penal podrían ejercerse a partir del 1 de enero de 1999. Cfr. Eduardo Castellanos, *Las reformas de 1996*, México, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, 1998, pp. 219-223.

incorporados en la *Ley de ingresos del Distrito Federal* o la aprobación del estatuto de gobierno. Que la Asamblea mantiene un estatus jurídico menor que los congresos locales lo demuestra el que no participe en el procedimiento de reformas constitucionales. De manera contrastante a la legislación electoral federal, en el caso de la integración de la Asamblea Legislativa se mantiene la cláusula de gobernabilidad con escala móvil, si bien se eliminó el límite superior de diputados que el partido mayoritario puede alcanzar, para remitirlo a la legislación secundaria.

En 1997 se promulgaron reformas al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, con las que se precisaron algunos aspectos de la reforma constitucional de 1996; entre otros, se incorporaron las figuras de iniciativa popular y plebiscito, para ser detalladas en la nueva *Ley de Participación Ciudadana*, así como las del Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Además, señalaron criterios para la normatividad electoral que se plasmarían en el *Código Electoral del Distrito Federal*.<sup>63</sup> Asimismo, la nueva *Ley de Participación Ciudadana* aprobada por la Asamblea en noviembre de 1998 incorporó la figura de comités vecinales, elegidos en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional, y reguló los mecanismos de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública, consulta vecinal y comités vecinales.

<sup>63</sup> Cfr. Pablo Javier Becerra, “La reforma político electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Sinergia, núm. 1), 2001, p. 116.

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL: DEL DESPRECIO A LA RESISTENCIA

Como puede apreciarse, el régimen jurídico político del Distrito Federal tiene una historia intrincada, sometida durante gran parte del siglo XIX a las veleidades de la lucha entre federalistas y centralistas y, más adelante, a los esfuerzos por debilitar el único reducto de gobierno representativo en la entidad, el gobierno municipal, hasta llegar a cancelarlo en 1928. Así, desde ese año hasta 1988 los ciudadanos del Distrito Federal vieron negado su derecho a elegir autoridades locales. La explicación radica en la interpretación históricamente dominante de que la sede de los poderes federales debe ser gobernada por los mismos. Esta concepción de incompatibilidad entre poderes federales y locales en el Distrito Federal deviene del caso norteamericano, ya que el Distrito de Columbia es administrado por comisionados de los poderes federales. Sin embargo, existe una importante diferencia entre el Distrito Federal norteamericano y el mexicano. El primero se formó en una extensión de 100 millas cuadradas –después se redujo a 62 millas cuadradas– donadas por los estados de Maryland y Virginia. Se trataba de un territorio muy poco habitado. En cambio, el Distrito Federal mexicano se estableció en la ciudad más poblada e importante de la República, con lo que los ciudadanos que en él vivían perdieron sus derechos de elegir a sus autoridades locales, con la excepción temporal y permanentemente acosada del gobierno municipal. Con el tiempo, en particular durante la segunda mitad del siglo XX, la explosión demográfica de la Ciudad de México sería impresionante, hasta llegar a convertirse en una de las concentraciones humanas más grandes del planeta.<sup>64</sup> De esta manera, la negación del derecho a un gobierno representati-

<sup>64</sup> A manera de ilustración, se calcula que en 1790 la Ciudad de México tenía una po-

vo en el Distrito Federal implicó un déficit democrático de alcance nacional. Sólo en fechas recientes se ha efectuado un proceso que avanza, en medio de resistencias, en el sentido de superar esta injusticia histórica.

La participación de los habitantes del Distrito Federal en la elección de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo federales también ha tenido que esperar en ocasiones a ser reconocida como un derecho. Al aprobarse la Constitución de 1824 el Distrito Federal no intervenía en la elección de presidente, vicepresidente, senadores y diputados federales. Dos años después se le otorgó el derecho de elegir diputados federales y, en 1847, el derecho de elegir senadores y participar en la elección de presidente de la República —el cargo de vicepresidente había sido cancelado—. La Constitución de 1857 estableció un congreso unicameral con la Cámara de Diputados, señalando que “se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil”, por lo que los habitantes del Distrito Federal pudieron elegir diputados federales. Como el presidente de la República era elegido por las legislaturas locales y el Distrito Federal no contaba con una, se le otorgó el derecho de participar mediante votación indirecta. Al crearse la Cámara de Senadores en 1874 se acordó que el Distrito Federal elegiría dos senadores. La Constitución de 1917 tam-

blación de 104 760 habitantes; en 1820, 179 830 habitantes; en 1857, 200 000 habitantes; en 1882, 338 000 habitantes. Cfr. Hira de Gortari y Regina Hernández, *Memoria y encuentros: La ciudad de México y el Distrito Federal (1824-1928)*, vol. 3, México, Departamento del Distrito Federal-Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, 1988, p. 270. Al despuntar el siglo XX, el Distrito Federal tenía una población de 541 516 habitantes; en 1930, 1 229 576 habitantes; en 1950, 3 050 442 habitantes; en 1980, 8 360 192 habitantes, y en 2000, 8 591 309 habitantes. Cfr. María Eugenia Negrete, “Dinámica demográfica”, en Gustavo Garza (coord.), *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, Gobierno del Distrito Federal-El Colegio de México, 2000, pp. 247-255.

bién reconoció el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal a elegir presidente, diputados federales y senadores.

En cuanto al gobierno de la entidad, el Distrito Federal nunca tuvo el derecho de elegir gobernador, ya que éste siempre fue designado por las autoridades generales. Sólo en 1993 se acordó un rebuscado procedimiento de elección indirecta de jefe del Distrito Federal; con la reforma de 1996 se reconoció finalmente el derecho a elegir jefe de Gobierno mediante elección directa. Asimismo, el Distrito Federal nunca ha contado con un congreso local. Fue en 1987 cuando se decidió crear la Asamblea de Representantes.

De esta manera, el único reducto de gobierno formalmente representativo lo aportó el régimen municipal. Sin embargo, siempre estuvo acosado por las autoridades generales hasta su desaparición en 1928. La Constitución de 1824 postuló la existencia de ayuntamientos en el Distrito Federal, pero en 1826 sus rentas pasaron a la Federación. En 1835, las *Siete Leyes* centralistas sometieron los ayuntamientos a los prefectos y subprefectos, lo que sería ratificado por los gobiernos federalistas inmediatamente posteriores. En 1854 las autoridades centralistas decidieron la sustitución del ayuntamiento por el gobernador designado para el Distrito de México. Con la Constitución de 1857 subsistió la figura de los prefectos. En 1858 el gobierno centralista resolvió que los fondos de la Ciudad de México fueran administrados por una junta de propios y arbitrios, y en 1859 decidió que los ayuntamientos fueran designados por los gobernadores. En 1861 el gobierno juarista puso la municipalidad de México a cargo del gobernador, y los partidos del Distrito Federal a cargo de prefectos designados por el gobernador. Durante la intervención francesa el ayuntamiento de la Ciudad de México quedó bajo la tutela de un alcalde nombrado por el emperador, si bien los regidores eran elegidos por el voto popular. En 1900, ya en el porfiriato, los ayuntamientos fueron caracterizados como cuerpos con-

sultivos. En 1903 se determinó que el orden municipal dependería del Ejecutivo federal y se negó personalidad jurídica a los ayuntamientos, cuyos bienes, acciones y obligaciones así como la facultad reglamentaria pasaron al gobierno federal. Los ayuntamientos fueron subordinados a los prefectos nombrados por el presidente, y el de la Ciudad de México quedó a cargo del gobernador. La administración y la recaudación de impuestos, derechos y rentas de los ayuntamientos de la entidad pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Constitución de 1917 determinó que los ayuntamientos se elegirían mediante votación popular directa, pero en marzo de ese año fue suprimido el ayuntamiento de la municipalidad de México y su administración se entregó a un consejo nombrado por el presidente de la República. Finalmente, la reforma constitucional de 1928 liquidó el régimen municipal en el Distrito Federal.

Durante gran parte del siglo XIX los ayuntamientos padecieron aguda inestabilidad en su integración, frecuentemente fueron disueltos y nombrados en función del bando prevaleciente en la política nacional, eran permanentes las penurias económicas y recurrentemente se hacía presente el intervencionismo de las facciones que disputaban el gobierno nacional, entre otras razones debido a las atribuciones de los ayuntamientos en materia electoral. Sólo con el gobierno de Díaz fue posible que los ayuntamientos entraran en una franca estabilidad, precisamente al estilo porfirista, es decir, mediante el asfixiante reeleccionismo de la clase política dominante. Ya en los años de la Revolución mexicana, los gobiernos municipales del Distrito Federal fueron terreno de disputa entre los grupos en conflicto, hasta su desaparición en 1928.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> La vida municipal de la ciudad de México es un tema todavía poco estudiado. Entre los trabajos pioneros que deben destacarse están los textos de Alfredo Ávila y Gustavo Ernesto Emmerich, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la*

En este panorama es evidente que eran muy limitadas las posibilidades de representación política de la sociedad capitalina, tanto en lo gubernamental como en lo legislativo, así fuera en el ámbito nacional, en el local o en el municipal. A estas limitaciones hay que añadir las derivadas de los sistemas electorales con elecciones indirectas, sufragio censitario y ausencia de voto secreto, que prevalecieron —con diversas modalidades— a lo largo del siglo XIX. En efecto, durante gran parte del siglo la legislación electoral estuvo sujeta a la conflictividad de la lucha entre las corrientes políticas que intentaban dirigir la construcción del Estado nacional. Las concepciones de estas corrientes se incorporaban en el contenido de las leyes electorales y en el esfuerzo por su vigencia en función del grupo político que prevalecía temporalmente en el poder, ya fueran centralistas o federalistas, conservadores o liberales. Por tal razón, sobre todo durante la primera mitad del siglo, fueron constantes las derogaciones de regulaciones jurídicas y la expedición de leyes que más adelante serían también derogadas. Sólo con la ley electoral derivada de la Constitución de 1857 la normatividad electoral tendió a estabilizarse, con algunas reformas como la creación del Senado durante el gobierno de Lerdo de Tejada o bien su sustitución por la ley electoral de 1901, que básicamente significó la sistematización de la ley anterior y sus reformas. No obstante, algunas tendencias se fueron destacando en el marco de los frecuentes cambios normativos. Entre ellos, el sistema de elecciones indirectas, durante décadas en tres grados (con la Constitución de Cádiz de 1808, en realidad en cua-

*ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, así como Ariel Rodríguez, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Azcapotzalco, 1996, y Juan Hoffmann, *Crónica política del ayuntamiento de la ciudad de México (1917-1928). Los partidos. Las elecciones. Los gobernantes*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.

tro grados), y posteriormente en dos. De igual manera fue importante el tema del derecho al sufragio, en el que se alternó el universal masculino con el censitario, hasta que finalmente logró prevalecer el primero con la hegemonía de los liberales. Durante gran parte del siglo la elección de presidente de la República estuvo a cargo de las legislaturas estatales y, posteriormente, fue facultad de los electores de segundo grado. Sin embargo, puede afirmarse que las legislaciones electorales marginaron la participación electoral de gran número de mexicanos. El sistema de elecciones indirectas, el sufragio censitario o el voto público, por sólo mencionar algunos elementos, impidieron que las elecciones fueran la manifestación de la soberanía popular y el método por antonomasia de acceso al poder político. De esta manera, la incipiente –e inestable– representación quedaba reservada para los grupos privilegiados y las elites políticas de diferentes signos.<sup>66</sup>

Durante gran parte del siglo, hasta antes de la consolidación del porfirismo, fue constante la secuencia elecciones–violencia–elecciones, ya sea porque los resultados electorales fueran rechazados por la facción derrotada que, alegando violaciones a la libertad de sufragio, se levantaba en armas bajo el manto de un plan que reivindicaba el sufragio libre, o bien que una rebelión triunfante o un golpe de estado quisieran legitimarse con un proceso electoral posterior al ejercicio de la violencia. Estos procesos electorales frecuentemente mostraron cierto nivel de competencia política ya que eran disputados por las corrientes o facciones en lucha: yorkinos *versus* escoceses, federalistas *versus* centralistas, liberales *versus* conservadores o, finalmente, la confrontación entre los diversos bandos liberales. Pero esta competencia política –y militar– pocas posi-

<sup>66</sup> Cfr. Gustavo Ernesto Emmerich, “Las elecciones en México, 1808-1911: ¿sufragio efectivo?, ¿no reelección?”, en Pablo González, *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, pp. 41-67; Facundo González, *op. cit.*

bilidades tenía de canalizarse en una competencia electoral que, por sus condiciones de equidad y grado de institucionalidad, todos los actores aceptaran como método para dirimir diferencias y, en consecuencia, aceptaran también sus resultados abriendo el camino a la representación política institucionalizada de la sociedad y sus fuerzas políticas.

Era difícil concebir elecciones institucionalizadas en un Estado en construcción y sometido a las amenazas de intervenciones extranjeras así como a las presiones de las facciones que se disputaban la dirección de esta construcción, y en una sociedad en la que la ciudadanía era minoritaria frente a las corporaciones y no existían partidos políticos reales sino facciones políticas o corrientes ideológicas con propensión al uso de las armas. El acceso al poder privilegiaba otros procedimientos distintos al electoral, así como la representación política de los grupos en lucha y no la de la sociedad. Las elecciones aparecen como un recurso insuficiente y marginal frente a la violencia como procedimiento para hacerse del poder. Si a esto se añaden los vicios, las manipulaciones y los fraudes, al parecer una constante de esta etapa electoral, se puede entonces relativizar el papel de las elecciones como supuesta manifestación de la soberanía popular y como generadoras de una clase política que compitiera por representar a la sociedad mexicana.

Posteriormente, la consolidación del porfirismo implicó una fuerte concentración del poder que impidió el desarrollo de la oposición política. En estas condiciones, los procesos electorales dejaron de ser una arena de disputa entre facciones, pues una de ellas, la porfirista, impuso su dominación y con ello también la estabilidad política. De esta manera, los procesos electorales se convirtieron en rituales políticos en manos de la elite porfirista, que los utilizaba como método para perpetuarse en el poder mediante sucesivas reelecciones, o bien para administrar su sistema de premios y castigos entre los miembros y grupos de dicha elite. Si antes las elecciones estaban subordinadas por el recurso

a la violencia como medio de acceso al poder, durante el porfirismo los procesos electorales se convirtieron en una variable dependiente de la voluntad de Díaz y la elite que lo rodeaba, quienes monopolizaron los espacios y las instituciones de representación.

En la etapa armada de la Revolución mexicana también se efectuaron numerosas elecciones. A semejanza del porfirismo, proliferaron los candidatos oficiales y semioficiales. Pero a diferencia de aquél, estos candidatos se encontraron con una competencia política real en las elecciones para el congreso federal y los congresos locales, así como para las gubernaturas y los ayuntamientos. Esto fue posible debido a la desarticulación de las relaciones centralistas que caracterizaron al régimen porfirista y a la proliferación, tanto en el plano nacional como en el local y el municipal, de lo que Alan Knight llama “caudillismo competitivo”,<sup>67</sup> y que se expresaba en una competencia electoral no exenta de la disputa por el recurso del fraude y en fuertes conflictos electorales y poselectorales. Así, no siempre triunfaron los candidatos del oficialismo, y ello permitió cierto nivel de pluralidad política entre los gobernadores y más claramente en la integración de los congresos locales y los ayuntamientos. Los ayuntamientos de la Ciudad de México no fueron la excepción. También las cámaras del Congreso, especialmente la de diputados, recibieron los vientos refrescantes de la pluralidad del caudillismo revolucionario, cuyas más poderosas expresiones lograron espacios en las instituciones de representación. Todavía quedaría en espera una auténtica representación de la sociedad, y no sólo de sus contingentes revolucionarios. Cabe mencionar que durante estos años se estableció el voto directo para elegir a los titulares de los cargos de representación y de gobierno en el nivel federal y en el local,

<sup>67</sup> Cfr. Alan Knight, *La revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, vol. 1, México, Grijalbo, 1996.

dejando atrás las elecciones indirectas; se aprobó la no reelección del presidente de la República y desapareció el cargo de vicepresidente; se legitimó la existencia de los partidos políticos y se les reconoció derechos electorales, además de establecerse el sufragio secreto.

Más adelante, ya en los años posteriores a la Revolución mexicana, entre 1920 y 1940, se logró la estabilización del país mediante la creación y consolidación de una estructura de relaciones políticas que, entre otros resultados, institucionalizó el mecanismo de sucesión presidencial en el marco del presidencialismo y el sistema de partido hegemónico. La complejidad de este proceso se desarrolló a través de las diversas versiones de caudillismo político revolucionario signadas por la diarquía, el maximato y el ascenso del cardenismo, así como la creación en 1929 del partido hegemónico, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), transformado en 1938 en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Durante este periodo se hizo evidente que los cargos de representación y de gobierno quedaron como monopolio de la llamada “familia revolucionaria”, debido a que otras fuerzas fueron eliminadas durante el movimiento revolucionario, o bien, sometidas por la legislación y la institucionalización de los mecanismos políticos que preservaban la hegemonía de las diversas facciones emanadas del proceso revolucionario. Por ello la disputa real por el poder y la representación política se concentró en los grupos que se reconocían a sí mismos como herederos de la Revolución mexicana y que, eventualmente, fueron organizados en las filas del PNR-PRM. En este periodo también surgieron y se consolidaron las nuevas organizaciones sociales de masas, que estaban llamadas a constituirse como actores políticos de primera importancia y a ocupar espacios de representación y de gobierno, y que finalmente quedarían encuadradas en el corporativismo del Estado y su partido.

Este periodo sienta los elementos definitorios del sistema político posrevolucionario: presidencialismo, partido hegemónico y corporati-

vismo. Y es en el marco del sistema político en el que deben analizarse las características de la representación política, pues ésta queda prácticamente como monopolio del partido hegemónico. Serán el priismo y sus sectores los que lograrán estar representados en los cargos de elección popular. Sólo algunos espacios marginales en la Cámara de Diputados, en los congresos locales y en los ayuntamientos serán para los partidos de oposición. La hegemonía —al decir de Gramsci, combinación de control y consenso políticos— garantizaba este modelo de representación. Pero la hegemonía es una construcción política que requiere ser reproducida y administrada, tanto frente a los retos internos de la clase gobernante como ante los desafíos externos a ella. En esta tarea se pueden ubicar tres fases, signadas por la consolidación, el auge y el agotamiento del sistema político mexicano.

Los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán aún tuvieron que afianzar la figura presidencial como centro indiscutido de las principales decisiones políticas; lograr el desplazamiento de los militares de las actividades políticas y asentar el protagonismo de los políticos civiles; garantizar la unidad y la disciplina del partido en torno a las decisiones presidenciales, y reducir o eliminar las fuerzas políticas internas o externas al bloque gobernante que podían incidir, contrapesar o disputar dichas decisiones. La estrategia tuvo tres frentes estrechamente relacionados: la reforma al partido oficial, el control y la subordinación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el combate a los intentos de conformar elites políticas alternativas, es decir, someter y en algunos casos liquidar las oposiciones sociales y políticas. Esta estrategia fue dirigida en gran parte contra las fuerzas de izquierda.

La política de unidad nacional impulsada por Ávila Camacho ante las circunstancias de la segunda conflagración mundial fue también utilizada para poner un dique al activismo político de la CTM y de otras organizaciones políticas, así como para orientar la conducción guber-

namental hacia las llamadas rectificaciones de la obra cardenista. Ya durante la primera etapa del sexenio avilacamachista se logró avanzar en el desplazamiento de los grupos lombardista y comunista de la dirección de la CTM. Al final del sexenio y en pleno proceso de sucesión presidencial, la reforma del partido oficial para transformarlo de PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue también un nuevo golpe contra la CTM. El gobierno alemanista terminaría esta obra con la expulsión de los lombardistas de la CTM, la persecución de los comunistas y la burda intromisión de las fuerzas armadas y policiales en la vida de los sindicatos para imponerles direcciones afines al gobierno. Fue un proceso para erradicar a la izquierda de las organizaciones de trabajadores de la ciudad y el campo y disminuir o cancelar sus posibilidades electorales. Paralelamente se fue imponiendo un sistema de sanciones e incentivos con los que se aseguró férrea disciplina y subordinación del partido oficial al presidente de la República. En cuanto a las oposiciones, mediante el control de los procesos electorales se derrotó y prácticamente se liquidó a los grupos y movimientos que, como el almanismo, el padillismo y el henriquismo, trataron de disputar el acceso al poder y a los cargos de representación. Ruiz Cortines y López Mateos completaron esta obra con la represión a los movimientos sindicales, como el ferrocarrilero y el magisterial, que pugnaron por la autonomía de las organizaciones de trabajadores.

La segunda etapa del sistema político mexicano es la del auge. En ella el sistema operaba como una máquina cuyo engranaje estaba perfectamente aceitado y tenía la capacidad de enfrentar con relativa facilidad las amenazas a su estabilidad. Fue la época de oro del sistema político mexicano, que incluyó los sexenios de Ruiz Cortines, López Mateos y parte del de Díaz Ordaz. En esta etapa se instauró plenamente un conjunto de relaciones políticas que esquemáticamente pueden sintetizarse mediante tres ejes estructurales: a) el presidente controla al

partido; b) electoralmente, el partido controla a la sociedad, y c) el presidente controla al Congreso.

Para que estas relaciones fueran posibles se construyó un sistema de partidos caracterizado con precisión como hegemónico. Este sistema de partidos encontraba su referente electoral en una legislación con la que el gobierno podía disponer de mecanismos de control como, por ejemplo, la integración de los organismos electorales, la decisión respecto del otorgamiento o pérdida de registro de los partidos, el dominio sobre la organización electoral o la calificación electoral dominada ampliamente por el PRI. Si esto no era suficiente, se podía recurrir a las prácticas fraudulentas, denunciadas reiteradamente por el resto de los partidos. Eran un sistema y un régimen de partidos cerrados a otras organizaciones políticas, lo cual, evidentemente, repercutía en el cuasimonopolio de la representación política y, en consecuencia, en la exclusión de grupos políticos y sectores sociales que se encontraban fuera de la órbita priista.

El sistema político mexicano y el sistema de partido hegemónico fueron tan eficaces para garantizar la amplísima y abrumadora mayoría del PRI, que se llegó en 1963 a la necesidad de introducir la figura de diputados de partido con el propósito de incentivar una mayor presencia de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados, pues a la representación legislativa federal poco le faltaba para ser monocolor, como lo fue la competencia por la Presidencia de la República en 1976, en la que sólo participó el candidato priista. En estas condiciones, la “competencia” electoral y la “democracia” mexicana se acercaban al formato y a la mecánica del sistema de partido único, además de que abundaban las expresiones políticas y sociales que no encontraban cauce electoral para canalizar institucionalmente sus demandas y, por ende, habían derivado o amenazaban con derivar en oposiciones antisistémicas. Para responder a este panorama se efectuó la reforma electoral de

1977, con el objetivo de ampliar el formato del sistema de partidos aunque no su mecánica, pues básicamente siguió siendo de partido hegemónico. En esos momentos ya se vivía en la tercera fase del sistema político, iniciada por el movimiento estudiantil de 1968 como un claro síntoma de su agotamiento y caracterizada por la dinámica reformista que se inició en 1977 y que se prolongaría con otros capítulos reformadores de la legislación electoral, para dar paso, paralelamente, al fortalecimiento de los partidos, al pluralismo partidista y al incremento de la competitividad electoral, estimulando así la ampliación del espectro social y político de la representación.

En términos de la legislación electoral, entre 1940 y 1988 se registró una importante evolución. En 1946 se aprobó la *Ley Federal Electoral*, que centralizó la organización electoral, federalizó instrumentos electorales como el padrón, generó nuevos organismos electorales y estableció el procedimiento del registro de partidos políticos. En 1953 se dio el importante paso democrático de reconocer a las mujeres el derecho al voto, lo que prácticamente duplicó el padrón electoral. En 1963 se aprobaron los diputados de partido y se introdujeron las prerrogativas de los partidos, aun cuando limitadas a la exención de impuestos. En 1969 –después del movimiento estudiantil de 1968– se estableció la ciudadanía a los 18 años, sin importar el estado civil. En 1973 las prerrogativas de los partidos se ampliaron a las franquicias postales y telegráficas y al acceso a la radio y la televisión. Con la relevante reforma electoral de 1977 se introdujo la representación proporcional en el sistema electoral mexicano; se constitucionalizó a los partidos políticos como entidades de interés público; se aprobó la modalidad de registro condicionado de los partidos, con lo que se ampliaría el formato del sistema de partidos; se proporcionó financiamiento público indirecto a los partidos registrados, y se instituyeron las asociaciones políticas nacionales. En 1987 se otorgó financiamiento público directo a las parti-

dos, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral y se dio uno de los primeros pasos en la democratización del Distrito Federal al crearse la Asamblea de Representantes. A lo largo de este periodo la legislación mexicana se modernizó y, cada vez más, incorporó normas que atendían los detalles de la organización electoral, muchas de ellas explicables por la desconfianza existente entre los actores que procesaban estas reformas. Con todo, aunque lentamente, se avanzaba en generar mejores condiciones para la competencia por la representación política.

Ya para 1988 es evidente la relevante transformación de la sociedad con relación a la de los años de oro de la hegemonía priista. El movimiento estudiantil de 1968 marcó el reinicio de los esfuerzos de importantes sectores sociales por autonomizarse del control corporativo y clientelar del Estado y su partido. Otros capítulos darían periódica continuidad al reclamo democrático, algunos tratando de abrir espacios democráticos y otros explorando vías alternativas ante lo que consideraban la inutilidad de la aparente democracia mexicana para procesar transformaciones, pero todos coincidiendo en la crítica al autoritarismo y a lo excluyente del sistema político. Ya fueran las manifestaciones estudiantiles, la insurgencia del sindicalismo independiente, los movimientos campesinos, las expresiones guerrilleras, el protagonismo empresarial, la participación social con motivo de los sismos de 1985, los conflictos poselectorales, el surgimiento de nuevos partidos o la proliferación de múltiples organizaciones cívicas o no gubernamentales, el hecho es que todos eran indicadores de la decisión de la llamada sociedad civil por constituirse, es decir, por organizarse autónomamente, al margen de los lazos del Estado y su partido. Era, también, un proceso de extensión y maduración de los sectores ciudadanos que no se sentían representados en los, a su juicio, estrechos márgenes que ofrecían las instituciones, y a los que resultaban asfixiantes las características autoritarias del sistema político.

Entonces, la coyuntura político-electoral de 1988 transcurrió en el marco de profundos cambios, algunos explícitos y otros no tan evidentes pero igualmente trascendentes. El desmantelamiento del proyecto nacional popular y la imposición de políticas neoliberales, la disminución del nivel de vida de amplios sectores de la población, la tendencia al descenso en la captación de votos del partido oficial, la división de la clase política gobernante, las transformaciones de la sociedad mexicana hacia su complejidad y el incremento de su diversidad y las expresiones del reclamo democrático son procesos que se sintetizaron en los iconoclastas acontecimientos electorales de ese año. La creciente ineficacia del autoritarismo y el agotamiento de la hegemonía se revelarían en la crisis del subsistema electoral simbolizada por la llamada caída del sistema.

El fenómeno verdaderamente notable y hasta cierto punto inesperado de las elecciones de 1988 fue la irrupción de la competitividad electoral. Pero el modelo electoral mexicano basado en la hegemonía, por definición no estaba preparado para procesar institucionalmente dicha competitividad. El subsistema electoral reventó por la presión competitiva, y al hacerlo arrastró al sistema político y al gobierno emergente a una crisis que sólo logró ser superada mediante una hábil y rápida estrategia política. Ante el desprestigio provocado por la experiencia de las elecciones de 1988, era necesario construir un nuevo modelo electoral que pudiera dar cabida cuando menos a una mediana competitividad a partir del reconocimiento oficial del fin del sistema de partido “prácticamente único”. Y en efecto, la reforma electoral de 1990 no sólo tuvo motivaciones correctivas o preventivas favorables para el gobierno y su partido, sino que avanzó en la apertura de espacios institucionales y de reglas propicias a la competitividad electoral. Con esta reforma se establecieron las bases del nuevo modelo electoral mexicano, que se iría consolidando con las posteriores reformas de

1993, 1994 y 1996. No es lugar para hacer un recuento pormenorizado del contenido de estas cuatro reformas,<sup>68</sup> empero, puede afirmarse que la primera (1990) puso las bases de un nuevo modelo electoral mexicano, las dos intermedias (1993 y 1994) avanzaron en las condiciones de imparcialidad en la organización electoral y la equidad en la competencia, y la última (1996) consolidó los elementos normativos y procedimentales para el procesamiento institucional de la competitividad electoral.

Lo relevante de este tránsito electoral es que posibilitó el procesamiento institucional de la competitividad entre los partidos para lograr una integración plural de las instituciones legislativas de representación y avanzar en el anhelo de tener gobiernos representativos. Consideradas las características del sistema político posrevolucionario, los resultados de la transición electoral no son despreciables. Entre los más importantes, se puede mencionar que el sistema de partido hegemónico fue desplazado para dar lugar a un sistema de partidos pluralista y altamente competitivo, partidos que disputan intensamente las preferencias de los electores; la integración plural de las cámaras del Congreso se refleja en que ningún partido tenga mayoría absoluta, con el efecto de que la tradicional subordinación del Legislativo al Ejecutivo ha desaparecido; existe un mayor equilibrio entre poderes, incluido el judicial, que ha reforzado su autonomía y puede avanzar en el cumplimiento de su contribución a la vida republicana del país; la alternancia ha alcanzado todos los niveles de gobierno, etcétera.

Sin embargo, conviene poner atención en las características de la nueva representación política, pues se trata fundamentalmente de una

<sup>68</sup> La dinámica y el contenido de las cuatro reformas electorales (1990, 1993, 1994 y 1996) están analizados detalladamente en Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 1997. También puede consultarse Facundo González, *op. cit.*

representación partidista que mantiene débiles vasos comunicantes con la sociedad, lo que se refleja, por ejemplo, en el reiterado dato de las encuestas que indica que los legisladores ocupan uno de los últimos lugares en la confianza de los entrevistados. Es necesario, entonces, que legisladores y gobernantes asuman su gestión como una actividad de representación política de la sociedad, y no sólo de sus partidos. Se trata de que la nueva pluralidad política se vincule estrecha y permanentemente con los representados mediante consultas a la población, el flujo de la información y la rendición de cuentas que demuestre la eficacia en las labores legislativas y gubernamentales.

En este horizonte, el Distrito Federal ha significado un capítulo importante en la transición político electoral a la que hacen referencia los anteriores párrafos, tanto porque era un imperativo de relevancia nacional superar el antidemocrático régimen jurídico político de la entidad, como porque el Distrito Federal ha aportado su contribución al cambio político de México, ya sea con el movimiento estudiantil de 1968, su persistente orientación electoral en favor de las oposiciones o bien las movilizaciones en la coyuntura electoral de 1988. En este marco, la transición política del Distrito Federal tiene su propia historia, si bien vinculada con el proceso nacional.

La cancelación del régimen municipal en el Distrito Federal en 1928 terminó con el último reducto de representación política local de la sociedad capitalina. Entregar completamente el gobierno de la entidad a los poderes federales fue una medida que favoreció la constitución del presidencialismo, es decir, la exagerada concentración de facultades legales y metalegales en el presidente de la República y, más adelante, la hegemonía del partido oficial. Ante el vacío de representación política local de la sociedad capitalina fue creado el Consejo Consultivo, integrado mediante una limitada representación corporativa y con facultades sumamente reducidas, además de tener una clara

subordinación al gobierno de la entidad. Por estas razones, a pesar de las posteriores reformas a su integración y facultades, el Consejo Consultivo fue un fracaso como instancia representativa.

Entre 1928 y 1988 el Distrito Federal quedó a merced de la voluntad del presidente de la República, tanto en lo gubernamental como –si se considera la subordinación del Congreso al Ejecutivo federal– en lo legislativo. Sin embargo, los partidos de oposición y diversos sectores sociales nunca dejaron de demandar la democratización de la entidad y la constitución de un gobierno local propio mediante la erección del estado 32 de la República o estado de Anáhuac. Se trataba de millones de habitantes gobernados por una estructura verticalista en la que el jefe del Departamento rendía cuentas no a los gobernados sino al presidente, y los delegados lo hacían a su vez con el primero. Diversos argumentos se esgrimieron en defensa de esta situación, por ejemplo, que cuando los capitalinos votaban por presidente de la República estaban también votando por el gobernante local, o bien que los habitantes de la entidad resultaban beneficiados al ser gobernados por los poderes federales pues recibían el subsidio financiero proveniente de las arcas federales. No obstante, la entidad que más proporción de votos otorgaba consistentemente en cada elección a los partidos de oposición era precisamente el Distrito Federal.<sup>69</sup>

Diversas manifestaciones sociales y políticas hacían evidente la necesidad de introducir cambios a la cada vez más insostenible forma de gobernar la entidad, ya fueran las movilizaciones de sectores y grupos inconformes, la insistente demanda de los partidos o la movilización

<sup>69</sup> La comparación entre la proporción de votos otorgados al PNR-PRM-PRI y los obtenidos por los partidos de oposición en el Distrito Federal, tanto en elecciones presidenciales como legislativas, entre 1929 y 2003, puede consultarse en Pablo Javier Becerra, “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, op. cit., pp. 291-357.

social en respuesta a la emergencia de los sismos de 1985. Así, en 1987 se aprobó una tímida reforma para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades muy limitadas. Sin embargo, la intensa actividad de esta naciente institución contribuyó a fortalecer la demanda de democratizar el régimen jurídico político de la entidad. Además, los argumentos que se esgrimían para justificar la ausencia de un gobierno local elegido por los ciudadanos fueron cayendo por tierra. En el sexenio 1988-1994 se logró la autosuficiencia financiera de la Ciudad de México y, sobre todo, los resultados electorales de 1988 en el Distrito Federal otorgaron al PRI y su candidato a la presidencia de la República sólo un raquítico 27.25%, mientras que Cuauhtémoc Cárdenas, postulado por los partidos del Frente Democrático Nacional, obtuvo 49.22%.<sup>70</sup> El candidato a la presidencia postulado por el PRI había perdido en el Distrito Federal, los electores de la Ciudad de México habían optado por un candidato opositor. Pese a ello, una vez más fue el nuevo presidente de la República quien designó al jefe del Departamento, y éste, con el acuerdo del primero, a los titulares de las delegaciones políticas. En síntesis, el que fuera candidato perdedor en el Distrito Federal había ejercido la atribución de designar gobernantes de la población que lo rechazó en las urnas. De esta manera se profundizó la ilegitimidad del procedimiento para imponer autoridades locales en el Distrito Federal.

Ya antes, con la Ley Orgánica de 1971 se había aprobado la creación de las juntas de vecinos de cada delegación, y con la Ley Orgánica de 1978 los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos, junto al Consejo Consultivo. Sin embargo, tres razones harían inoperantes estas instancias como representación social de los habitantes del Distrito Federal. Por una parte, tenían facultades

<sup>70</sup> Cfr. Noemí Luján, *op. cit.*, p. 272.

muy reducidas que las concebían como órganos de colaboración de las autoridades; segundo, efectivamente fueron en su mayoría controladas por las autoridades delegacionales y del Departamento y, tercero, su integración había sido ganada mayoritariamente por el partido hegemónico, que entre otros beneficios las utilizaba como parte de su estructura partidista en épocas electorales. Asimismo, el derecho al referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal fue introducido en el texto constitucional en 1978. No obstante, la audacia de esta medida se trocó rápidamente en temor, por lo que se evitó reglamentar estos mecanismos de participación democrática y finalmente fueron retirados de la letra de la Constitución en 1987.

Se trataba de tímidos e infructuosos intentos que implícitamente estaban reconociendo la necesidad de otorgar participación a los habitantes de Distrito Federal en la conformación de instancias representativas locales. En este marco, fue la creación de la Asamblea de Representantes en 1987 la decisión que inauguró, al calor de la transición política del país, un proceso de transformación del régimen jurídico político del Distrito Federal, que se prolongaría con las reformas de 1993 y de 1996, que dotarían a la entidad de órganos de gobierno propio, en un esquema de gobierno compartido con los poderes federales. Así, se ampliaron las facultades de la Asamblea y se crearon las figuras de jefe de Gobierno y de los llamados jefes delegacionales, elegidos por el voto popular directo. De esta manera, a pesar de que aún no se tienen instituciones legislativas y de gobierno que puedan equipararse plenamente con los poderes locales de los estados de la República, sí se han creado instituciones que pueden tener el atributo de la representación política de los ciudadanos capitalinos.

A semejanza de lo que ocurre en el ámbito nacional, hoy el mapa político del Distrito Federal es radicalmente diferente de lo que ocurría

hace apenas una década. Las elecciones para jefe de Gobierno celebradas en 1997, 2000 y 2006 han sido ganadas por los candidatos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En 1997, los titulares de las delegaciones fueron –por única vez– designados por el jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas, y ratificados por la Asamblea Legislativa, por lo que los 16 gobiernos delegacionales correspondieron al PRD. En 2000, primera ocasión en que se eligieron jefes delegacionales, el PRD obtuvo el triunfo en 10 de las 16 delegaciones –Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza fueron ganadas por el Partido Acción Nacional (PAN)–. En 2003 el PRD ganó en 13 de las 16 delegaciones –en Benito Juárez y Miguel Hidalgo triunfó el PAN, y el PRI lo hizo en Milpa Alta–. En 2006, el PRD ganó 14 delegaciones –el PAN retuvo Benito Juárez y Miguel Hidalgo–. En cuanto a la integración de la Asamblea Legislativa, en 1997 el PRD obtuvo 38 diputados, el PRI y el PAN 11 cada uno, el Partido Cardenista (PC) y el Partido del Trabajo (PT) un diputado cada uno, y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) cuatro diputados. En 2000, el PRD obtuvo 22 diputados, el PAN 17, el PRI 16, el PVEM ocho y Democracia Social (DS) tres. En 2003, el PRD obtuvo 37 diputados, el PAN 16, el PRI siete, el PVEM cinco y México Posible (MP) uno. Finalmente, en 2006, según datos preliminares, el PRD tendrá 34 diputados, el PAN 14, el PRI ocho, el Partido Nueva Alianza (PNA) cuatro, el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) dos, el PT uno y Convergencia (C) uno.<sup>71</sup>

Si en el país hemos transitado de la hegemonía al pluralismo y la competitividad partidistas, éstos también se aprecian en el Distrito Federal, si bien, a diferencia de lo que ocurre en la arena nacional, la ten-

<sup>71</sup> Los datos pueden consultarse en la página web del Instituto Electoral del Distrito Federal: [www.iedf.org.mx](http://www.iedf.org.mx)

dencia del sistema de partidos avanza hacia la conformación de un sistema de partido predominante.<sup>72</sup> Este nuevo sistema de partidos permite condiciones para generar la representación política en el ámbito local, y de hecho se ha progresado en este objetivo. No obstante, la consolidación de la representación y la elevación de su calidad enfrentan dos clases de problemas. Una, referida al diseño de las instituciones de representación y las relaciones entre ellas. La otra, relativa a la vinculación entre instituciones, partidos y sociedad.

En el primer ámbito, el obstáculo es el diseño constitucional del gobierno del Distrito Federal como un gobierno compartido entre los poderes federales y los órganos locales, así como la definición de las delegaciones como órganos desconcentrados. Para remontar esta situación es necesario llevar a término la democratización del régimen jurídico político de la entidad, para concebir las instancias de gobierno y representación no como órganos sino como poderes locales, con plenas facultades equiparables a las que detenta al resto de las entidades federativas. Se trata de que el Distrito Federal no tenga un estatuto de gobierno sino una constitución, no un jefe de gobierno sino un gobernador, no una asamblea legislativa sino un congreso local, no delegaciones sino municipios y ayuntamientos. Por supuesto, la transformación no es sólo de carácter nominal; concierne básicamente a la definición jurídica, la autonomía y la plenitud de facultades y atribuciones de las instituciones.

<sup>72</sup> De acuerdo con Giovanni Sartori, el sistema de partido predominante pertenece a la categoría de sistemas de partidos competitivos. Para este autor, se habrá establecido un sistema de partido predominante si se cumplen ciertos requisitos: “En la fase actual del argumento estoy dispuesto a aceptar el criterio siguiente: tres mayorías absolutas consecutivas pueden constituir indicación suficiente, siempre que el electorado parezca estar estabilizado, que el umbral de la mayoría absoluta se sobrepase con claridad y/o que el intervalo sea amplio”. Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*. Marco para un análisis, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 252.

La representación política, para ser real, requiere que los gobernantes y legisladores tengan plenas facultades y atribuciones para responder a los ciudadanos que los eligieron. Concluir el proceso de democratización del Distrito Federal implicaría, entre otros objetivos, que el jefe de Gobierno o gobernador pueda nombrar por sí mismo a los titulares de la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública, y terminar con la amenaza permanente del posible desconocimiento del jefe de Gobierno debido a “causas graves que afecten la relación con los poderes de la Unión o el orden público de la entidad”. La asamblea legislativa o congreso local tendría la facultad de aprobar una constitución política para la entidad, los montos de endeudamiento y la desaparición de la cláusula de gobernabilidad que opera en su integración, así como participar en el proceso de aprobación de reformas a la Constitución federal. Las delegaciones se transformarían en municipios y su gobierno unipersonal sería sustituido por ayuntamientos. Además, es necesario proceder al cumplimiento del mandato del *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* de rediseñar los límites de las delegaciones o, en su caso, municipios, creando un mayor número de éstos y facilitando una administración más racional y eficiente. Los titulares de las delegaciones o municipios deben tener facultades que les permitan responder con suficiencia a sus gobernados, por lo que es conveniente trasladar facultades, presupuesto, infraestructura y personal del llamado gobierno central a las delegaciones. También debe crearse un sistema de rendición de cuentas que obligue a legisladores y gobernantes. Por supuesto, ninguna de estas reformas implicaría que el Distrito Federal deje de ser sede de los poderes federales, ya que no habría conflicto entre poderes federales y locales si sus respectivas facultades y atribuciones estuvieran claramente especificadas.

Otra medida que puede contribuir a mejorar el desempeño de las instituciones en términos de representación política son los diversos me-

canismos de democracia participativa, como la iniciativa legislativa popular, el referéndum y el plebiscito previstos en la *Ley de Participación Ciudadana*. Estos y otros mecanismos de la democracia participativa pueden complementar y enriquecer la democracia representativa, si es que se especifican claramente los procedimientos y las ocasiones para su implementación, evitando los usos facciosos o demagógicos de gobernantes que buscan debilitar o sustituir a la democracia representativa y sus instituciones. No basta el llamado a la participación ciudadana, se debe contar con mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a los ciudadanos tomar parte en el proceso de formación de las decisiones más relevantes, que afectarán al conjunto de la sociedad. Los mecanismos de la democracia participativa pueden dar poder de decisión a los ciudadanos en épocas no electorales, y así contrapesar las tendencias facciosas o partidocráticas y estimular la rendición de cuentas.

El segundo ámbito, el de la relación entre instituciones, partidos y sociedad plantea importantes retos a los partidos. La representación política no debe reducirse a una formalidad vacía de contenido. Si bien es imprescindible, para la representación no es suficiente que legisladores y gobernantes sean seleccionados mediante elecciones libres y justas. Se requiere que la gestión legislativa y gubernamental constituya un ejercicio representativo, objetivo que sólo se logra si los partidos son, a su vez, representativos. Que un partido sea representativo significa que reúne varios atributos. Entre ellos, que mantiene estrechos vínculos con los ciudadanos y es sensible a sus necesidades, intereses y opiniones, y que los incorpora entre sus objetivos programáticos, aun cuando pueda reelaborarlos en el marco de concepciones más abarcadoras y proyectos políticos que superen el particularismo excluyente. Asimismo, que es una organización que rinde cuentas, abierta al escrutinio ciudadano en el cumplimiento de sus funciones sociales e institucionales. La calidad de la representación radica también en la calidad

de los representantes, quienes deben tener las habilidades, saberes y actitudes que les permitan cumplir sus tareas con eficacia.

Las tendencias partidocráticas en los partidos y en los sistemas de partidos atentan contra la representatividad de los mismos. La prevalencia de intereses oligárquicos en el seno de los partidos los aleja de sus posibilidades representativas y los acerca a la falta de credibilidad y a la desconfianza de los gobernados. Cuando un sistema de partidos se ha entregado a los intereses partidocráticos se convierte en un pesada losa sobre la sociedad, que desprestigia a la política y promueve el alejamiento de los ciudadanos. El corporativismo y el clientelismo que practican algunos partidos incentivan las concepciones patrimonialistas sobre lo público, pues toman a las instituciones y sus recursos como una mina a explotar y un terreno a colonizar en favor de intereses grupculares. En esencia, llevan a cabo una apropiación privatista y depredadora de lo público que nada tiene que ver con la representación política democrática.

Ante los retos que la época actual plantea a la representación política —los cuales se han comentado en la primera parte de este texto—, se requiere una ética de la representación en las instituciones, los gobernantes y los legisladores, los partidos y la sociedad. Esta ética implica que cuando un candidato ha logrado un resultado favorable en las elecciones y por lo tanto habrá de ocupar un cargo legislativo o gubernamental, debe asumir que ha sido autorizado por los electores para ejercer la representación política por un periodo determinado, y que de su gestión habrá de rendir cuentas.

Como se ha comentado, la representación política enfrenta serios desafíos que amenazan su viabilidad en este inicio de siglo. Que el vaciamiento de la representación se siga profundizando o bien que se enriquezca el contenido y la calidad de la misma con nuevas respuestas a los retos planteados, también depende de la responsabilidad y la voluntad política de las instituciones, los partidos y la sociedad.



# Mujeres, acción política y elecciones en la Ciudad de México (1988-2006)<sup>1</sup>

*Marta Lamas*

El voto es el ingreso al punto de vista comunitario, y es un refrendo de los compromisos que cada quien, al ejercerlo, ratifica o emprende. Paulatina o rápidamente (muchísimo depende de la edad, la información y la educación disponibles, y las ventajas o desventajas de la obediencia), el voto desemboca en una apropiación mínima pero irreversible de la vida pública.

CARLOS MONSIVÁIS

Las elecciones constituyen un escenario fundamental para el ejercicio de la ciudadanía política. Aunque las mujeres han desarrollado continuamente una forma básica de ciudadanía –la creación de tejido social–, no ha sido sino en fechas muy recientes cuando han tenido la posibilidad de votar y ser votadas. De la batalla inicial por ganar su representación política<sup>2</sup> han pasado a la lucha por ampliarla. Dar cuenta de lo que las mujeres del Distrito Federal han hecho por la democra-

<sup>1</sup> Agradezco a Laura Carrera, Ofelia Ceja, Ana Lilia Cepeda, Elsa Conde, Emilienne de León, Cecilia Loría, Gloria Manzur y Patricia Mercado su generosa disposición para ayudarme a llenar ciertos huecos de información, pero asumo la responsabilidad de las opiniones aquí vertidas.

<sup>2</sup> Respecto a la relación mujeres-elecciones, es fundamental conocer la historia que hizo posible el voto femenino, en concreto, la lucha de las sufragistas [véase Gabriela

cia electoral es una tarea que me rebasa, pues en esa labor han participado desde distintas posturas políticas y de múltiples formas.<sup>3</sup> No voy a relatar, pues, la acción comprometida de las ciudadanas que promovieron el voto, cuidaron casillas y dedicaron largas horas de su vida a hacer más transparente y confiable el proceso electoral. Me limitaré, en cambio, a seguirles la pista a algunas que, además de esas tareas, manifestaron un claro deseo de ocupar puestos, ser elegidas y gobernar, y se organizaron para ello. En consecuencia, registraré de manera somera e incompleta el accionar de unos pocos grupos de mujeres.

Mi reflexión se circunscribe a la Ciudad de México y fijo sus inicios en 1988, cuando la mayoría de quienes se consideran de izquierda cambió su actitud respecto al papel de la democracia representativa, y surgieron nuevas disposiciones en torno a la importancia de tener elecciones confiables y de modificar la relación con el Estado. Este recorte me permite centrarme en la trayectoria de unas cuantas mujeres que, organizadas políticamente a partir de su condición femenina, se plantearon el objetivo de participar en la *realpolitik* y profesionalizaron sus prácticas para ajustarse a las exigencias del modelo formal de democracia. Trato así de esbozar a grandes rasgos los recorridos y entrecruzamientos de tres grupos de mujeres que, pese a sus diferencias políticas, han coincidido en numerosas acciones, convocado conjuntamente a ciertas iniciativas y desarrollado determinadas alianzas. Es interesante examinar cómo estos grupos (los de mujeres que provenían del feminismo o de partidos políticos, más el constituido por quienes no contaban con trayectoria

Cano, "Revolución, feminismo y ciudadanía en México (1915-1940)", en Françoise Thébaud (ed.), *Historia de las Mujeres. El siglo xx*, Madrid, Taurus, 1993]. Sin embargo, y principalmente por limitaciones de espacio, en estas páginas me centro en la historia reciente.

<sup>3</sup> Tal vez de todas mis omisiones la mayor sea la ideológica: sólo registro lo que han hecho mujeres de izquierda, y algunas de centro-izquierda.

política previa), por la sola fuerza de su aspiración a participar formalmente en la contienda democrática, desembocaron en la construcción de agrupaciones políticas nacionales (APN). El hecho de que quienes protagonizaron ese proceso integraran dos agrupaciones “de mujeres” y una feminista, determinó que tales intervenciones no sólo incidieran en el clima electoral en la Ciudad de México, sino que también tuvieran una considerable carga simbólica.

Estoy consciente de que resumir un proceso tan rico y complejo eligiendo sólo a unas pocas participantes conlleva, lamentablemente, muchas generalizaciones y omisiones. Además, como la memoria tiene modos sutiles de seleccionar los recuerdos, reconozco que estas páginas están cruzadas tanto por mi subjetividad como por la de mis entrevistadas. Aunque reivindico la función impresionista del presente texto para mostrar cierta sensibilidad política y un determinado paso por el espacio de acontecimientos, advierto, eso sí, que estas líneas deben leerse sólo como una pieza más de un amplio rompecabezas que tiene que ser armado entre muchas personas.

## I. DE LA ELECCIÓN DE 1988 A LA DE 1994

La candidatura de Rosario Ibarra a la Presidencia de la República por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) apareció en 1988 más como la reivindicación de un símbolo que como una valoración positiva de la democracia representativa. Sin embargo, pese a que no toda la izquierda mexicana estaba convencida de la transición a la democracia, la postulación de Rosario Ibarra coincidió con el surgimiento de nuevas actitudes y disposiciones respecto de la contienda electoral, especialmente por parte de las mujeres. En ese momento, el llamado Movimiento Amplio de Mujeres, que incluía tanto a feministas como a mujeres del movimiento urbano popular, contaba con una

importante presencia pública, especialmente visible en las manifestaciones, ya que su influencia crítica en los debates de la izquierda mexicana era menor. Cuando el 6 de julio de 1988 la “caída del sistema” indignó a la ciudadanía, muchísimas de esas mujeres decidieron enfrentar el fraude electoral desde una defensa de la legalidad democrática. Así, ese mismo mes de julio representantes de colonias y de organizaciones políticas, junto con mujeres feministas, integrantes de sindicatos y estudiantes, formaron el Frente de Mujeres en Defensa del Voto Popular. Poco después surgieron las organizaciones Mujeres en Lucha por la Democracia (MLD) y Coordinadora de Mujeres Benita Galeana, de las cuales sería MLD la que persistiría y cobraría relevancia.

En un manifiesto publicado el 8 de agosto de 1988, más de 170 mujeres exigieron a los responsables de calificar el proceso electoral su estricto respeto a la voluntad popular, bajo el nombre Mujeres en Lucha por la Democracia.<sup>4</sup> Agrupadas en este frente plural, como ellas mismas lo definían, confluían mujeres de diversa formación política y profesional, especialmente militantes del Frente Democrático Nacional y algunas del Partido Acción Nacional (PAN). El otro frente producto de la crisis poselectoral, la Coordinadora de Mujeres Benita Galeana, reunía a mujeres del sector popular, a feministas que trabajaban con ellas y a sindicalistas, mientras que MLD representaba un espacio para mujeres universitarias, intelectuales, artistas y amas de casa de clase media. MLD convocó a una reunión inicial en la Galería Metropolitana de la UAM, donde la asistencia, desbordada hasta la acera de la calle, rebasó cualquier expectativa. Las organizadoras decidieron convertirse en asociación civil.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Aparecen como responsables de la publicación Ana Lilia Cepeda y Deborah Holtz.

<sup>5</sup> Ana Lilia y Elena Cepeda, Deborah Holtz y Guadalupe Rivera Marín fueron quienes inicialmente concibieron el proyecto. Helen Escobedo, Ifigenia Martínez, Elena Poniatowska, estuvieron entre las primeras en integrarse.

La nueva organización concentró la mirada de un amplio rango de ciudadanas conscientes de la necesidad de participar cívicamente. Las unía la indignación por el fraude y la preocupación de cómo garantizar que no se repitiera. La oferta de MLD convirtió a esa organización en un atractivo espacio, que abrió cauce a la participación de ciudadanas de distintos colores y sabores. Sin embargo, las feministas que se incorporaron fueron pocas, de la misma manera que la mayoría de quienes integraban MLD no se habían acercado jamás al feminismo, sea porque el sectarismo y lo que consideraban la extrema radicalidad feminista las había ahuyentado o porque el feminismo se encontraba asociado con temas espinosos.<sup>6</sup>

En el caso de las feministas pesó el hecho de que éstas ya tenían sus propias organizaciones, pero también que pese a la multitud de indignadas por el fraude, hasta ese momento el movimiento feminista no se había preocupado mucho por la democracia. En la visión que un amplio sector del movimiento tenía del feminismo como opción “revolucionaria”, la lucha por la democracia resultaba una cuestión reformista en la que no valía la pena involucrarse. Por ello el movimiento feminista no había presentado propuestas sobre el proyecto de transición democrática, ni había tomado en cuenta la apertura de espacios que se generó a partir del proceso de reforma política que inició el Estado. Inmersos en la política de la identidad, al rechazar las formas políticas tradicionales, muchos de los primeros grupos feministas se encerraron en su utopía revolucionaria, teñida por la lógica del todo o nada. Por eso las feministas no se pronunciaron públicamente en ninguna de las

<sup>6</sup> Las tres demandas principales que desde los años setenta identifican al movimiento feminista en el espacio público son: 1) la maternidad voluntaria (que implica el derecho a la educación sexual, al uso de anticonceptivos y al acceso legal al aborto voluntario); 2) la lucha contra la violencia sexual, y 3) el derecho a la libre opción sexual y el respeto a la diversidad sexual.

dos elecciones presidenciales previas (1976 y 1982), no exigieron conocer la posición de los candidatos ante sus demandas ni establecieron alianzas o apoyaron candidaturas.

Este rechazo feminista a la política “tradicional” se había transformado un poco a raíz de los sismos de 1985, cuando mujeres de las colonias del centro de la ciudad, tanto amas de casa como trabajadoras, protagonizaron un accionar masivo y entusiasta que contribuyó sustancialmente al proceso democratizador en la capital mexicana. Carlos Monsiváis ha hecho la analogía entre el fenómeno físico del terremoto y el fenómeno político de la participación ciudadana, señalando que los sismos dieron “paso a la mentalidad que hace creíble (compartible) una idea hasta ese momento distante o desconocida: la sociedad civil, que encabeza, convoca, distribuye la solidaridad”.<sup>7</sup> Enfocadas a la obtención de metas prácticas relativas a su entorno de vida cotidiana, estas mujeres populares armaron el entramado sobre el cual posteriormente se reivindicaron la transparencia en las elecciones, la defensa del voto y la exigencia de mayor representación. Por eso estas mujeres de las colonias populares, que se organizaron a través de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano (Conamup), de la Asamblea de Barrios, del Sindicato de Costureras y de la Cooperativa de Costureras, se volvieron un antecedente fundamental de la creciente organización de las ciudadanas del Distrito Federal. Al participar con ellas, algunas organizaciones feministas comenzaron a aceptar la necesidad de mantener negociaciones puntuales sobre asuntos ciudadanos y/o sindicales, y esto fue modificando lentamente su concepción de la política, especialmente en lo relativo a su relación con el Estado.

Aunque la mayoría feminista expresaba rechazo y/o desprecio por la

<sup>7</sup> Carlos, Monsiváis, *No sin nosotros. Los días del terremoto. 1985-2005*, México, Era, 2005, p. 9.

gestión o la negociación política, después del fraude electoral de 1988 varias activistas asumieron la política como práctica de diálogo y negociación y se interesaron por insertarse en la dinámica de la *realpolitik*. Asumir la necesidad imperiosa de establecer una interlocución organizada con el Estado puso en cuestión la visión “revolucionaria” de gran parte del movimiento, y eso generó una fractura interna al tiempo que abría una posibilidad de alianzas. La semilla de la confluencia ya había sido sembrada por MLD y a partir de entonces despuntó un interés por el abordaje democrático del pluralismo.

Junto con otras organizaciones, MLD había venido planteando la urgencia de contar con una institución electoral independiente de la Secretaría de Gobernación, imparcial y que garantizara transparencia y legalidad en las elecciones. En octubre de 1990 empezó a funcionar formalmente el Instituto Federal Electoral (IFE) con una nueva legislación, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe). Como en 1991 iba a haber elecciones para diputados, MLD, además de la intensa campaña de educación cívica con capacitación para la observación electoral que llevaba a cabo, también debatía internamente sobre la importancia de tener más representantes en el Congreso. Este debate coincidía con la convicción de muchas mujeres (militantes de partidos políticos, organizaciones sindicales y feministas) de que no bastaba incorporar a la agenda electoral asuntos de mujeres: había que contar con más mujeres en puestos de decisión pública.

Por eso el debate rebasó el tema de la participación ciudadana e incluyó el de la representación: pese a que tener cuerpo de mujer no garantiza un pensamiento de mujer ni un compromiso con las mujeres,<sup>8</sup> es crucial que haya más mujeres en puestos de decisión política. Se introdujo entonces el concepto de *masa crítica*, que implicaba un núme-

<sup>8</sup> Alexandra Bocchetti, *Lo que quiere una mujer*, Madrid, Cátedra, 1996.

ro sustantivo de presencia femenina en las instituciones políticas que permitiera a las mujeres generar una situación de fuerza y unión.<sup>9</sup> Por eso el gran tema con que arrancó la década de los noventa fue el de conseguir mayor número de candidaturas para mujeres.

A principios de 1991, MLD invitó a varias organizaciones a convocar a la Convención Nacional de Mujeres para la Democracia.<sup>10</sup> La invitación era abierta a “hombres y mujeres independientes de todas las ideologías y cuyo compromiso fundamental sea con la democracia en México”. Además de un gran interés por informar y capacitar a las mujeres en tareas básicas del proceso electoral, esta reunión tenía también el objetivo de presentar candidaturas de mujeres y obtener más representantes mujeres en puestos de elección y de gobierno.<sup>11</sup> La Convención se realizó en marzo, con la asistencia de mujeres provenientes de más de 30 organizaciones populares, feministas, partidarias y sindicales. Para abordar un tema cuya relevancia política había ido en aumento

<sup>9</sup> Drude Dahlerup, “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”, *Debate Feminista*, núm. 8, México, septiembre de 1993.

<sup>10</sup> La invitación al público abierto fue firmada por APIS, CIDHAL, Debate feminista, EMAS, Colectivo Kollontai, Coordinadora Benita Galeana, Coordinadora Feminista, Consejo Mexicano de Bienestar Social, Colectivo Atabal, Esposas de Trabajadores de Tornell, Foro Femenil Mexicano, Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM), CATDA, Unión Nacional de Mujeres Mexicanas, Mujeres de Asamblea de Barrios, Mujeres del Chopo, Mujeres del CEU, Mujeres de la CIOAC, Mujeres de México, Mujeres en Lucha por la Democracia, Sindicato de Costureras 19 de Septiembre, Mujeres del SME, Mujeres del STUNAM, Mujeres del Sindicato de Telefonistas, Mujeres del STPRM; Mujeres del SITUAM, Mujeres para el Diálogo, Mujeres en Solidaridad para América Latina (MUSIAL), Mujeres del PAN, Mujeres del PRD, Mujeres del PT, Mujeres del PRI (Democracia 2000), Mujeres por la Salud, Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Mujeres en Acción Sindical (MAS), Mujeres de la Sección IX del SNTE. Firmaba como responsable Ana Lilia Cepeda.

<sup>11</sup> El programa del 16 de marzo era el siguiente: Inauguración: Ana Lilia Cepeda, presidenta de MLD. Primera mesa –*Aumentar la participación ciudadana en los procesos electorales*–: Rosario Robles (Mujeres del STUNAM), Cecilia Talamante (Coordinadora fe-

—el de la representación—, se reunieron con el propósito de solicitar a los partidos políticos el registro de candidaturas que compartieran una plataforma política feminista. Aunque se quiso incluir a todos los partidos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el PAN se retiraron, y sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Revolucionario de las y los Trabajadores (PRT) dieron registro a candidatas de la Convención. Sin embargo, pese a que los resultados cuantitativos estuvieron por debajo de las expectativas —pues sólo quedaron dos candidatas (Patricia Ruiz Anchondo y Evangelina Corona, la primera de Mujeres de Asamblea de Barrios y la otra del Sindicato de Costureras)—, cualitativamente la Convención marcó el inicio de la confluencia transpartidaria y transgrupal por ampliar la representación de mujeres.<sup>12</sup>

Al año siguiente, durante el VII Encuentro Nacional Feminista, el tema central fue el de la acción afirmativa, vía las cuotas. Las dudas no tardaron en expresarse: ¿se vale exigir una ciudadanía igualitaria con acciones afirmativas, que son una forma de discriminación?, ¿es posible

ministra), y moderadora Guadalupe Ocio de Calvo (Secretaria de promoción femenil del PAN). Segunda mesa —*Alentar el empadronamiento y colaborar en la revisión del padrón*—: Graciela Aceves Pérez (asesora de los asambleístas del PAN), Patricia Ruiz Anchondo (Mujeres de la Asamblea de Barrios), moderadora, Mariclaire Acosta. Tercera mesa —*Capacitar a mujeres para vigilar el proceso electoral*—: María Cristina Zepeda (MLD), Patricia Mercado (Mujeres en Acción Sindical y Coordinadora feminista). Cuarta mesa —*Invitación a observadores nacionales e internacionales para apoyar el respeto al sufragio*—: Lucinda Nava, del PRT. Clausura: Guadalupe Guerrero (MLD).

<sup>12</sup> Aunque al final la Convención acabó presentando 54 candidaturas, la lista inicial de las candidatas por la democracia incluía a Mariclaire Acosta, Rosario Aguirre (SNTE), Josefina Aranda, Teresa Aznar, Lorena Beauregard, Laura Castillo, Ana Lilia Cepeda, Ana María Cetto, Claudia Colimoro, Evangelina Corona, Angélica de la Peña, Anilú Elías, Mireya Escarona, Rosalbina Garabito, Leticia Hernández Salinas, Rosario Ibarra de Piedra, Patricia Mercado, Lucinda Nava, Elvia Neri, Rosario Ortiz, Leticia Ramírez, Georgina Rangel Martínez, Luz Rivera, Rosario Robles, Patricia Ruiz Anchondo, Petra Santos, Marlenin Torres Hernández, Leslie Serna, Esperanza Tuñón y Norma Vázquez.

afirmar que cuerpo de mujer no garantiza pensamiento feminista, y sin embargo luchar por cuotas? El debate tuvo dos vertientes. Por un lado, hubo quienes plantearon que la mínima participación de las mujeres en el poder político es una característica mundial, y que ante la inconformidad general por las pocas oportunidades para desempeñar cargos importantes en los gobiernos y dentro de sus partidos políticos, las sociedades más avanzadas democráticamente han establecido cuotas, tanto en los órganos del partido como en las listas electorales.

Se trajo a colación que a partir de la 2ª Conferencia de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) –celebrada en Copenhague– todos los países que revisaron el funcionamiento de las leyes de igualdad entre los sexos reconocieron que una sociedad desigual tiende a repetir la desigualdad en todas sus instituciones, por más que consagre la igualdad constitucional y legalmente. Por eso se planteó que no es posible conseguir la igualdad entre el estatuto social del hombre y el de la mujer solamente prohibiendo los tratos discriminatorios. Si se quiere corregir la diferencia existente, es necesario proporcionar ventajas en determinados campos a las mujeres. Según la ONU, la adopción de medidas especiales, de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre hombre y mujer, nunca podrán considerarse un acto discriminatorio respecto al hombre. Un razonamiento esgrimido fue que si las mujeres constituyen no sólo 52% de la población sino también del electorado, la medida de pedir 25 o 30% de los cargos de representación política no resulta muy extrema.

En la otra vertiente del debate estaban quienes sostenían que la “feminización del poder” no ayuda a la mayoría de las mujeres, pues cuando éstas logran el acceso a ese poder dejan de preocuparse por cambiar las reglas del juego que las dejaban fuera y empiezan a luchar por mantenerse dentro. En otros países las políticas feministas gastaron energía y dinero correteando tras posiciones de poder para unas cuantas, con la

esperanza de influir desde ahí. Demasiado pronto –señalaban quienes mantenían esta segunda posición– se dieron cuenta de que el juego del poder tiene sus propias reglas y que las mujeres, si quieren sobrevivir, deben comportarse como “hombres con faldas”.

El examen de la cuestión puso sobre la mesa numerosos aspectos para la reflexión, que en el contexto de este trabajo vale la pena reconsiderar brevemente. A la práctica de definir posturas o necesidades políticas en función de si las personas tienen o no cuerpo de mujer, algunas feministas la denominan “mujerismo”. Solamente en aquellos casos, como la maternidad o el aborto, en que el cuerpo es factor decisivo, se puede plantear una política que parta del cuerpo y no sea *mujerista*. De otra manera, el *mujerismo* resulta una práctica sexista que no garantiza concepciones feministas. ¿Hasta dónde una persona con cuerpo de mujer va a impulsar políticas o luchar por reformas que benefician a las mujeres como género? ¿Cuántas veces se ha constatado que no es el cuerpo de mujer, sino lo que hay en la cabeza, lo que determina el hacer político de las mujeres? ¿De qué sirve que las mujeres desempeñen altos puestos, si desde los mismos no contribuyen a transformar la visión política sobre la situación de conjunto de las mujeres? Por eso, el eje de la cuestión no pasa por un aumento masivo de funcionarias, diputadas o ministras, sino por cierta orientación política.

Quienes se han interesado por investigar y analizar qué es lo que bloquea el ascenso de las mujeres políticas dentro de los aparatos estatal y partidario han llegado a una conclusión similar a la expresada hace dos décadas por Rossana Rossanda.<sup>13</sup> Según ella, los tiempos de las instituciones políticas son todavía más masculinos que los tiempos del trabajo; y además, desde esos espacios se da por sentado que existe

<sup>13</sup> Rossana Rossanda, “Instituciones contra la mujer”, *Fem*, núm. 43, vol. 9, México, 1986.

una mujer, o alguien con función de mujer, que se ocupa de todo lo que se necesita para estar en condiciones de dedicarse a la política, o sea que se ocupa de lo privado. Por eso, en vez de proponer cuotas habría que hacer efectiva la conciliación de la vida familiar y la laboral, con una reestructuración de los horarios y el apoyo de servicios sociales.

Pero si bien una redistribución equitativa de poder entre los sexos implica mucho más que un ingreso numérico de las mujeres a puestos políticos, contar con un número mayor de mujeres resulta fundamental. Aunque la cantidad no garantiza el salto a la calidad, un grupo numeroso de mujeres, aun cuando tenga carácter de minoría, puede constituir una “masa crítica” importante, porque si las mujeres son pocas y están aisladas es más difícil que tengan la fuerza y la posibilidad de ponerse en relación entre sí y de apoyarse.<sup>14</sup>

En México, las cuotas en la vida política fueron introducidas gracias a la presión de las mujeres. El primer partido donde se discutió esta cuestión fue el PRD, que en noviembre de 1990, durante su Primer Congreso Nacional, reglamentó 20% de cuotas de género en sus candidaturas. La medida produjo oposición, pero la presión de numerosas feministas obligó a la realización de un debate interno. El PRD modificó sus estatutos en 1993, estableciendo que en la dirección de ese partido no podría haber más de 70% de hombres y poco después el porcentaje de 30% de mujeres se hizo extensivo a las listas. La decisión no tuvo resonancia en los medios de comunicación ni en otros espacios políticos, a excepción del ámbito feminista. Por otra parte, aunque en 1994 el PRI descalificó públicamente el mecanismo de las cuotas, en su Congreso de 1996 las mujeres lograron que también en ese partido se

<sup>14</sup> Drude Dahlerup, *op. cit.*

estableciera un porcentaje de 30%.<sup>15</sup> El tema de “ganar espacios” encontró muchas aliadas entre las mujeres en el gobierno y en el aparato estatal. El objetivo de lograr más puestos se convirtió en un motor que dejó de lado las diferencias ideológico-políticas y la década de los noventa se volvió la década de los pactos.<sup>16</sup>

La voluntad de participar generó nuevos estilos organizativos –integración a comisiones gubernamentales de trabajo, formación de instancias de consultoría a partidos, alianzas con funcionarias y políticas–, entre los que se contó una intervención simbólica de siete mujeres de distintas posturas de centroizquierda: dos del PRD, dos del PRI y tres feministas independientes, que en 1993 crearon el grupo De la A a la Z.<sup>17</sup> De la A a la Z hizo pública su propuesta a las mujeres de “avanzar un trecho” antes de que las diferencias políticas las separaran; y es interesante notar cómo, a diferencia de lo que sucedió con MLD, que en su anhelo de alternancia buscó aliarse con las mujeres del PAN y rechazó a las del PRI, aquí la alianza fue al revés, por la confluencia ideológica existente respecto a las libertades sexuales y reproductivas. De la A a la Z

<sup>15</sup> Para el PRD, véase Amalia García, Ifigenia Martínez y Nuria Fernández, “Las cuotas de las mujeres en el PRD: tres opiniones”, *Debate Feminista*, núm. 3, México, marzo de 1991; para el PRI, véase María Elena Chapa, “Por qué el 30% mínimo de las oportunidades políticas para las mujeres”, *Debate Feminista*, núm. 14, México, octubre de 1996.

<sup>16</sup> Sobre la utilidad de los pactos, véase Elena Tapia Fonllem (coord.), *La utilidad de los pactos para legislar a favor de las mujeres*, México, Equidad de género-DIVERSA-Mutuacomas, 1999. Trae una relación de iniciativas con perspectiva de género que se presentaron ante la Cámara de Diputados en 10 años (1990 a 1999).

<sup>17</sup> Sus integrantes eran, del PRD, Amalia García y Rosario Robles; del PRI, Laura Carerra y Teresa Incháustegui; y las tres feministas independientes Patricia Mercado, Cecilia Loría y Marta Lamas. Para su presentación pública eligieron realizar una conmemoración por los 40 años de la obtención del voto, a la que invitaron a mujeres sufragistas, a Benita Galeana, a Carlos Monsiváis y a la historiadora Gabriela Cano, quien en el acto hizo un recuento de lo que fue la lucha por el voto para las mexicanas [Véase Mar-

se definió por su capacidad de interlocución en el diálogo público, donde subrayó la necesidad de establecer alianzas y pactos entre mujeres. Su lema “avancemos un trecho” trascendió el grupo inicial y fue adoptado por mujeres de distintas posturas políticas. Como dice Martín Hopenhayn, “[l]a circulación simbólica es cada vez más un modo de extensión del ejercicio ciudadano”.<sup>18</sup>

## II. DE LA ELECCIÓN DE 1994 A LA DE 2000

En el periodo 1994-1995 abundaron las sacudidas políticas. La aparición —en enero de 1994— del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas despertó gran simpatía entre distintos grupos de mujeres en la Ciudad de México y reabrió el debate sobre la democracia como vía para resolver las injusticias del país. El proceso de concienciación feminista de las mujeres indígenas tenía relación con dos fenómenos: por un lado, con la reflexión que muchas hacían sobre sus propias condiciones encontraba terreno fértil en el discurso igualitario del zapatismo; por otro, con aquello que Carlos Monsiváis denominó “contagio social” y que alude al proceso de filtración del discurso feminista de manera comprensible para otros sujetos. El trabajo comprometido de algunas feministas logró introducir aspectos importantes del debate de género dentro de la discusión llevada a cabo con el EZLN y sus asesores.

Mujeres y Punto empezó a gestarse durante la campaña de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial por el PRI. En marzo de 1994, el asesinato de Colosio impactó a Laura Carrera (una de las fundadoras de la agrupación y su figura pública), quien se alejó del partido trico-

ta Lamas, “De la A a la Z: A Feminist Alliance Experience”, en Victoria Rodríguez (ed.), *Women's Participation in Mexican Political Life*, Westview Press, 1998].

<sup>18</sup> Martín Hopenhayn, “¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cul-

lor. Para junio de ese año Mujeres y Punto se asumía como grupo independiente. Por esa época, las 23 socias iniciales de la agrupación –que habían acordado “ser un grupo ciudadano de reflexión, propuestas y compromiso, que logre poner la política al servicio de la ciudadanía”– decidieron participar como observadoras electorales registradas ante el IFE y “sumarse a la causa contra la corrupción electoral”.

En 1994 hubo dos candidatas a la presidencia: Cecilia Soto por el PT y Marcela Lombardo por el Partido Popular Socialista (PPS), ambas de izquierda pero sin una agenda feminista. Pero, pese a la visibilidad que tuvieron las candidatas, 1994 fue, más que un año de las mujeres, el año de la ciudadanización del Distrito Federal. Surgió Alianza Cívica, integrada por una amplia gama de organizaciones dedicadas al impulso de los derechos humanos, sindicales, urbano-habitacionales, educativos, de salud y de proyectos de desarrollo rural. En Alianza Cívica, creada para vigilar la elección, las mujeres participaron activamente pero sin hacer distinciones por su condición de mujer.<sup>19</sup> También en 1994, el Movimiento Ciudadano por la Democracia (surgido en 1992 en San Luis Potosí) celebró un foro en la Ciudad de México y confluyó con Alianza Cívica en los preparativos de la campaña *Juego limpio*.

Por segunda vez los grupos organizados de mujeres hablaron de la necesidad de ganar espacios en las listas de candidatos al Congreso, y las acciones afirmativas continuaron siendo el eje de la discusión. En mayo se realizó –en el Museo de la Ciudad de México– un Encuentro de Mujeres Mexicanas, convocado por un grupo plural que “con voluntad cívica y solidaria” propuso a los candidatos presidenciales que asumieran el compromiso de “promover el acceso de las mujeres a niveles de decisión en todos los sectores de la actividad nacional”.

tura”, en Daniel Mato (comp.), *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso, 2005, p. 37.

En esta ocasión, sin embargo, MLD no impulsó a convocar a una segunda convención. Dedicada a alentar la capacitación cívica en todo el país para cuidar casillas y realizar observación electoral, MLD apoyó la candidatura de Ana Lilia Cepeda, quien resultó elegida diputada por el PRD. Tampoco las demás organizaciones buscaron una confluencia. Un grupo de feministas<sup>20</sup> formuló un llamado en calidad de Ciudadanas en Movimiento por la Democracia (CMD). Planteándose como una organización de mujeres, no partidaria, civil, pacifista y plural, CMD nació el 4 de julio de 1994 en la Ciudad de México, con el propósito de impulsar una “ciudadanía femenina” visible y protagónica, como parte fundamental de la construcción de la democracia. Definió su objetivo así: “Contribuir al proceso de transición a la democracia en México, promoviendo una mayor participación de las mujeres en los espacios de decisión de la vida pública nacional”. Algunas de las fundadoras se unirían más tarde a Patricia Mercado en la creación de DIVERSA.

A la efervescencia electoral de 1994 se sumó un activo clima feminista por las diversas actividades preparatorias de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, que se llevaría a cabo en 1995. Para organizarse de cara a Beijing surgió la coordinación *Por un milenio feminista*,<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Alianza Cívica tenía siete personas en la coordinadora, cuatro hombres y tres mujeres: Luz Rosales, Clara Jusidman y Martha Pérez Bejarano.

<sup>20</sup> Aunque varias mujeres participaron en la primera convocatoria, ya en la segunda, que aparece en Internet, figuran Margarita Argot, Rosalinda Ávila, Mercedes Barquet, Elsa Conde, Jossie Chávez, Fany D’Argensse, Rocío Duque, Lucrecia Infante, Luchi Linares, Isabel López, Itziar Lozano, Julia Pérez y Sylvia Zayde. Sus líneas de acción fueron: promoción de la participación política de las mujeres en los espacios de decisión de la vida pública nacional; capacitación de las mujeres en el conocimiento y defensa de sus derechos ciudadanos, desde una perspectiva de género. Para llevarlas a la práctica, organizaron talleres de ciudadanía y democracia; difusión de los derechos y acciones ciudadanas de las mujeres; investigación de temas relacionados con la ciudadanía genérica y publicación de los materiales resultantes. Asimismo, vinculación con los diversos organismos de mujeres y democráticos locales y nacionales para la construcción de una amplia convergencia que favoreciera el cambio hacia la democracia.

que congregó a 260 organizaciones no gubernamentales (ONG) de todo el país, es decir, más de la mitad de las 500 registradas que para esas fechas trabajaban con mujeres. Milenio Feminista, como sería conocida la organización, abrió un espacio para el diálogo y la negociación intergrupala. Varias feministas fueron parte de la delegación oficial que concurrió a Beijing, con lo cual ganaron en experiencia para cabildear e influir, al tiempo que se generaba conciencia sobre los alcances del trabajo internacional.<sup>22</sup> La Conferencia Mundial sobre la Mujer provocó un gran debate, en especial sobre el concepto de *género*. A partir de entonces la *perspectiva de género* se legitimó en la esfera pública nacional y pasó a constituir la forma “políticamente correcta” de comprender el origen sociocultural de la subordinación de las mujeres y la carga de poder que impregna las relaciones entre los sexos.

Cada organización buscó reconocimiento ante los actores de la *realpolitik*. Una manera de obtenerlo era impulsar debates, y uno de los primeros actos que realizó Mujeres y Punto fue –el 8 de marzo de 1995– la celebración del Día de la Mujer, con el foro “La crisis del México actual: preguntas y perspectivas ciudadanas”, en el que tomaron parte Felipe Calderón (PAN), Alejandro Encinas (PRD), Oscar Levín (PRI), Teresa Incháustegui (académica) y José Woldenberg (IFE). Ese mismo año Mujeres y Punto participó en la elección de consejeros ciudadanos, que sustituyeron a los jefes de manzana.

Estas nuevas agrupaciones desarrollaron discursos y prácticas que llamaban a integrarse al proceso de transición democrática del país, privilegiando los acuerdos políticos entre las mujeres. Sin embargo, conviene advertir cómo, más allá de las diferencias políticas existentes, las dificultades en torno a los liderazgos determinaron que muchas mu-

<sup>21</sup> Patricia Duarte, Lucero González y Cecilia Lorfa eran integrantes de la Coordinadora Nacional.

jerer con iniciativa y perfil de líderes prefirieran crear su propia organización antes que sumarse a una existente. Pese a que la potencialidad de las alianzas había sido puesta de manifiesto, la ausencia de una instancia colectiva de encuentro y discusión de los distintos grupos de mujeres dificultó que esas alianzas se concretaran.

Sin embargo, tuvo lugar un proceso de “contagio” o de *cross fertilization* entre las organizaciones feministas y las cívicas. Ello se reflejó claramente en la elaboración del capítulo sobre mujeres de la *Carta de los Derechos Ciudadanos* del Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC), que se realizaría en julio de 1995. Vale la pena constatar que reivindicaciones originalmente feministas pasaron a ser demandas “ciudadanas” en los 15 puntos que constituían el apartado *Mujeres* en la sección de derechos específicos. Cabe acotar que algunas formulaciones eran distintas de las empleadas en los debates (por ejemplo, no se hablaba de “cuotas” sino de “porcentaje proporcional”); sin embargo, otras propuestas tales como el reconocimiento del valor económico del trabajo doméstico, el cambio en los roles asignados a hombres y mujeres y el derecho a la modificación de la legislación civil en lo referente a la filiación, permanecieron invariables. Por otra parte, las trabajadoras sexuales exigieron un capítulo separado en la sección de derechos específicos: *Mujeres prostituidas*. En el ENOC participaron feministas de MLD y de Mujeres y Punto.<sup>23</sup>

En agosto de 1995 se llevó a cabo la Consulta Nacional por la Paz, organizada por los zapatistas. El EZLN decidió hacer cinco preguntas básicas y se produjo un fuerte debate, sobre todo entre sus asesores, respecto a la decisión de incluir o no una pregunta sobre las mujeres. Ante el argumento de que en ese caso cada grupo iba a pretender incorporar su

<sup>22</sup> A Beijing fueron Laura Carrera, Ana Lilia Cepeda, Cecilia Loría y Patricia Mercado, entre varias más.

<sup>23</sup> Un episodio chusco tuvo lugar cuando el periódico *Reforma* confundió, por su as-

propia pregunta, se efectuó un debate acerca de por qué las mujeres no constituyen un sector. La discusión se ganó y la sexta pregunta fue si se debía garantizar la participación equitativa de las mujeres en puestos políticos (es decir, abordó implícitamente el tema de las cuotas). La respuesta fue abrumadoramente positiva: más de 90% de quienes respondieron lo hicieron afirmativamente.

Muchas feministas y mujeres de asociaciones civiles apoyaron la consulta. El acercamiento de las feministas y las zapatistas cristalizó en la formación de la Convención Nacional de Mujeres.

Por otra parte, desde la Secretaría de Gobernación, el entonces subsecretario Luis Aguilar Villanueva diseñó una forma de participación política para grupos civiles –la agrupación política nacional (APN)– y ello introdujo un cambio en la aspiración política de varias asociaciones civiles de mujeres. Conviene recordar que la APN es el escalón anterior a un partido político: para formarla se debe contar –entre otros requisitos– con siete mil personas afiliadas. El registro que en su caso le otorga el IFE le da derecho a recibir financiamiento público. Las feministas y las mujeres congregadas en torno a MLD y Mujeres y Punto comenzaron a intervenir políticamente desde sus asociaciones civiles. Considerada un circuito secundario de la política, esta forma de participación ciudadana se realiza básicamente a través de movimientos sociales constituidos en asociaciones civiles, que abordan temas específicos e institucionalizados vía el financiamiento de sus propias integrantes o de la cooperación internacional. Estos grupos de interés pusieron el acento en la igualdad de derechos en la esfera jurídica y trabajaron políticamente como grupos de presión, realizando un cabildeo político de demandas.<sup>24</sup> Su forma de operar

pecto arreglado, a las mujeres de Mujeres y Punto con mujeres del PAN. Ellas hicieron una aclaración pública de que no pertenecían a ningún partido.

<sup>24</sup> Joyce Gelb, “Feminismo y acción política”, en Russell J. Dalton y Manfred Kuechler

representó una respuesta innovadora frente a la ciudadanía primaria, básicamente electoral. Aunque todavía no había cobrado una forma institucional sólida, la nueva manera de hacer política se convertiría en un importante espacio suplementario de la representación política.<sup>25</sup>

Asumiendo la dimensión pragmática de la intervención en la *realpolitik*, varias líderes y sus compañeras se encaminaron a formar sus APN: Patricia Mercado con algunas de las feministas de Mujeres en Acción Solidaria y otras más de CMD; Ana Lilia Cepeda con MLD, y Laura Carrera con Mujeres y Punto. Pero fue Cecilia Loría la primera que –en 1996– logró el registro con un grupo mixto: Causa Ciudadana.<sup>26</sup>

También se inició un periodo de gran toma de conciencia sobre la necesidad de una reforma del Estado, y varias APN se dedicaron a abrir foros formales y espacios informales de debate sobre el tema. Un ejemplo: en enero de 1996 se realizó el Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, con invitadas de América Latina y España. Las mesas de trabajo giraron en torno a la transición democrática, la ciudadanía femenina, las políticas públicas y la relación entre el movimiento de mujeres y los organismos de mujeres. En el comité organizador se encontraban Laura Carrera, de Mujeres y Punto; Cecilia Loría, del Grupo de Educación Popular con Mujeres (GEM) y Causa Ciudadana; Julia Pérez, de CMD, y Mayela García, de Educación, Cultura y Ecología.

Pero esas organizaciones no abandonaron el trabajo de difusión en los espacios populares. El 8 de marzo de 1996 se realizó, en el zócalo de la Ciudad de México, la primera Feria de la Mujer, actividad que se

(comps.), *Los nuevos movimientos sociales*, Generalitat Valenciana, Edicions Alfons El Magnànim, 1992.

<sup>25</sup> Benjamín Arditi, (comp.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005.

convertiría en un rito anual del movimiento amplio de mujeres. Ahí las asociaciones de mujeres instalaron pequeños *stands* con materiales de difusión, medida que adoptarían puntualmente cada 8 de marzo. También en ese espacio, el grupo CMD llevó a cabo un novedoso experimento: la primera consulta sobre ciudadanía y mujer, efectuada entre mujeres denominadas “ciudadanas comunes”, en contraposición con las llamadas “profesionales” o expertas.<sup>27</sup> El objetivo era, por un lado, identificar el conjunto de obstáculos referidos por las ciudadanas comunes para ejercer su ciudadanía y participar políticamente; y por el otro, identificar el mapa de significados que las expertas atribuían a los conceptos de ciudadanía, ejercicio político y democracia. El análisis de las respuestas arrojaba dos tipos de categorías de obstáculos: los estructurales (cuestiones económico-políticas) y los psicosociales (las ideas sobre “lo propio” de los hombres y “lo propio” de las mujeres). Entre las interesantes conclusiones extraídas conviene destacar la que expresa que es “la apropiación de la capacidad individual para ejercer la toma de decisiones en diversos ámbitos –incluidos los personales– lo que determinará el carácter político de la calidad ciudadana”.<sup>28</sup>

Frente al gran protagonismo que las mujeres iban adquiriendo, no existía en correspondencia una política estatal definida para compensar la discriminación. Agencias internacionales como los bancos Mun-

<sup>26</sup> Cecilia Loría decidió apostar por una organización mixta, y fundó Causa Ciudadana, con Demetrio Sodi y José Agustín Ortiz Pinchetti.

<sup>27</sup> También hubo una segunda consulta. Para una visión más detallada del instrumento, los resultados y las interpretaciones, véase Elsa Conde y Lucrecia Infante, “Género e identidad política: la construcción de la ciudadanía en mujeres de la Ciudad de México”, en *Psicología política del nuevo siglo*, Sociedad Mexicana de Psicología Social y Secretaría de Educación Pública, México, 1999, y, de las mismas autoras, “Identidad política y ciudadanía: los puentes de una democracia por realizar”, en Griselda Gutiérrez, *Democracia y luchas de género: la construcción de un nuevo campo teórico y político*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (Libros del PUEG), 2002.

dial e Interamericano llegaron a condicionar sus préstamos a los gobiernos al hecho de que tuvieran “perspectiva de género”. Por eso, más allá de su acepción académica, el concepto de *género* alcanzó un gran impacto cultural y su uso fue politizándose poco a poco. Frente a mujeres que ocupaban más cargos públicos que nunca antes y contaban con una creciente presencia política, el gobierno intentó ponerse al día de cara a la situación de los países desarrollados, y dio a conocer –en 1996– su proyecto de creación del Programa Nacional de la Mujer. En las dos instancias de dicho programa, el Consejo y la Contraloría, participaron Cecilia Loría y Patricia Mercado, respectivamente.

El 21 de marzo de 1996 se celebró el Congreso Feminista por el Cambio Social, donde las tensiones entre posturas enfrentadas no tardaron en hacerse sentir.<sup>29</sup> Por un lado estaban quienes pugnaban por abrir el espacio de debate a todas las mujeres; por el otro, quienes reclamaban la necesidad de una discusión sostenida exclusivamente entre feministas. Estas últimas hicieron un reconocimiento a Juárez, reivindicaron el laicismo y, recuperando el sentido lúdico que las había caracterizado en sus inicios, se burlaron de ellas mismas como “vacas sagradas” en el simbólico espacio del Claustro de Sor Juana.

A partir de ese encuentro las feministas se dieron a la tarea de buscar a representantes de partidos, organizaciones sociales, gremiales y cívicas para discutir la posibilidad de concertar una gran alianza de cara a las elecciones de 1997. Primero se consideró la elaboración de un documento base, que convertido en plataforma fuera tan importante que “cualquier candidato que quisiera participar en las elecciones de 1997 tendría que tomarlo en cuenta”. Más tarde, el 5 de octubre de ese año, se constituyó la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición De-

<sup>28</sup> Elsa Conde y Lucrecia Infante, “Identidad política y ciudadanía: los puentes de una democracia por realizar”, *op. cit.*, p. 134.

mocrática, espacio verdaderamente plural, que fue vivido como un pacto. La Asamblea elaboró una *Agenda de las mujeres para las elecciones de 1997*, exhortando a los candidatos a puestos de elección popular a que “conozcan, consideren y respalden las propuestas y demandas que surgieron del trabajo comprometido de las mujeres de todas las posiciones ideológicas”. Estas mujeres acordaron una “Declaración Política” en la que, además de subrayar la importancia de una reforma del Estado, se señalaba que “es necesario que en la sociedad se adopten mecanismos de acciones afirmativas, que eliminen los grandes desniveles y las grandes brechas entre hombres y mujeres”. Para quienes elaboraron y apoyaron la declaración, “las acciones afirmativas son condición para lograr el equilibrio entre hombres y mujeres y superar la desigualdad que se traduce en una mayor injusticia para el género femenino”. El documento estaba firmado por 26 organizaciones, entre las que se encontraban MLD y Mujeres y Punto. DIVERSA estaba apenas en proceso de constitución, pero firmaron las dos asociaciones civiles a las que pertenecía Patricia Mercado: Mujeres en Acción Sindical (MAS) y Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE).<sup>30</sup>

En 1996 el IFE recomendó la cuota de 30% de mujeres a los partidos

<sup>29</sup> Un elemento de tensión fue la discusión sobre si se invitaba o no a hombres. Octavio Paz aceptó ir; sin embargo, al final hubo quienes se opusieron.

<sup>30</sup> La declaración es originalmente suscrita por: Asociación de Mujeres para la Defensa de los Derechos Civiles / Balance / Ciudadanas en Movimiento por la Democracia / Clóset de Sor Juana / Colectivo Atabal / Comisión Mujeres de Asamblea de Barrios Patria Nueva / Comunicación e Información de la Mujer / Red Nacional de Campesinas en Acción (CNC) / Congreso de Mujeres por el cambio (PRI) / Convención Nacional de Mujeres / Coordinadora Nacional de Mujeres por un Milenio Feminista / Coordinadora Nacional Feminista para el Cambio Social / Grupo de Educación Popular de Mujeres / Grupo de Información en Reproducción Elegida / Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza / Movimiento Ciudadano por la Democracia / Mujeres del Partido de Acción Nacional / Mujeres en Acción Sindical / Mujeres en Lucha por la Democracia / Mujeres y Punto / Sector de Mujeres del Partido del Trabajo / Partido de la Revolución Democrática / Partido Revolu-

políticos, e incluyó en el Cofipe una recomendación para que dichos partidos promovieran mayor participación de las mujeres y en sus listas de candidatos no hubiera más de 70% de un mismo sexo. Como se trataba sólo de una recomendación sin sanción, no fue cumplida.

Las elecciones parciales de 1997 fueron motivo de gran movilización. En abril 12 organizaciones acordaron promover el voto en favor de las y los candidatos comprometidos con una agenda que “pugnara por la incorporación plena de las mexicanas al desarrollo nacional”, así como vigilar la transparencia del proceso electoral. En esta iniciativa, que se llamó *Poder femenino*, participaron las mujeres de Alianza Cívica, la Asociación de Mujeres para la Defensa de los Derechos Civiles (“las señoras de Las Lomas”), Asamblea de Barrios, CMD, GEM, el Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza (GIMTRAP), Mujeres y Punto y MLD, entre otros grupos. Por diferencias, DIVERSA se abstuvo de participar.

Cada una por su lado, las APN acordaron abrir espacio en los medios de comunicación a fin de difundir el voto razonado; participar en calidad de observadoras y consejeras electorales; impartir capacitación electoral, y lograr puestos de elección popular con miras a las elecciones federales de 2000. A partir de entonces la presión a los partidos se incrementó y el IFE se convirtió en un espacio privilegiado, de gran peso simbólico, a donde las mujeres citaron a reuniones a los representantes de los partidos. Una de las primeras acciones fue convocada por DIVERSA, y consistió en el intento de que todos los partidos suscribieran un compromiso por la equidad titulado “Avancemos un trecho”. El 23 de junio de 1997, en el IFE, representantes de los seis partidos existentes en ese momento (PRD, PRI, PAN, PPS, PT y Partido Verde Ecológico de México –PVEM) suscribieron un acuerdo que los comprometía a que sus fracciones parlamentarias impulsaran reformas legislativas sobre: 1) derecho a la no discriminación; 2) regulación más clara en

materia de derechos y responsabilidades familiares; 3) no despido por embarazo y no al examen de ingravidez; 4) establecimiento de guarderías, y 5) violencia intrafamiliar (DIVERSA, 1997). Acompañaron y suscribieron el acuerdo 188 mujeres (escritoras, artistas, políticas y activistas).

Un mes después –el 24 de agosto–, en el mismo espacio del IFE, Poder Femenino realizó una conferencia llamada “Sumando esfuerzos”, que más que una unión de esfuerzos representó una acción en paralelo a la de DIVERSA. La necesidad de diferenciarse privó por encima de la de unir esfuerzos.

Por su lado, el gobierno otorgó a las mujeres el reconocimiento a su condición de sujetos políticos y se discutió una verdadera incorporación de aquéllas a los espacios públicos. Empezaron los cambios en la arena oficial: en 1997 la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* fue adicionada para establecer la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, cuyo propósito sería promover una legislación con perspectiva de género.

Simultáneamente se produjo la aparición de nuevos contextos políticos. Con el triunfo del PRD en la Ciudad de México en 1997 muchas mujeres pasaron a ocupar puestos en las estructuras partidaria y gubernamental de ese partido. Por su cuenta, las militantes perredistas trataron de entrar a las representaciones por cuota, pero confrontaron una decepción: la cuota para mujeres fue ocupada por “la esposa de”, “la hija de” o “la amante de”, y no por mujeres que habían luchado por la causa de las mujeres. Así, quienes en su oportunidad defendieron las cuotas, acabaron preguntándose a quién servían en última instancia.

El ingreso a la *realpolitik* supuso enfrentar nuevos desafíos. Ana Lilia Cepeda, que había tenido la experiencia de ser diputada, cobró conciencia de la necesidad de profesionalizar el trabajo político. En 1998 fundó, con otras compañeras, el Instituto de Liderazgo para la Mujer, una asociación civil para capacitar a mujeres políticas y funcionarias.

Es interesante señalar, en este punto, que la profesionalización se había vuelto una necesidad muy sentida. Aunque desde sus inicios Mujeres y Punto también se propuso fundar una Escuela Nacional de Mujeres Líderes, su proyecto nunca cuajó, pese a la intensa actividad de capacitación y talleres que llevó a cabo. Con gran honestidad, las integrantes de la organización reconocieron que “una dificultad al planear y ofrecer capacitación era que a la mayoría de las mujeres no les interesaba el tema de ciudadanía y política; más bien manifestaban reticencia ante su sola mención. Cuando convocábamos a un tema de desarrollo humano respondían bien y asistían grupos nutridos, pero cuando se trataba de un tema cívico o de política sólo llegaban unas cuantas”.<sup>31</sup> Esto condujo a Mujeres y Punto a adoptar la estrategia de ir mezclando temas y abordar asuntos de interés social, de manera que al irse integrando y comprobar la necesidad de profundizar en esas cuestiones, las mujeres fueran involucrándose en movimientos ciudadanos.

En 1998 se creó el Parlamento de Mujeres, comisión legislativa bicameral integrada por senadoras y diputadas federales, con el propósito de servir como instancia de reflexión, deliberación y promoción de una agenda legislativa y de políticas públicas tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer y favorecer la democracia. En las sesiones inaugurales del 7 y 8 de marzo participaron 1 300 mujeres, incluidas 164 legisladoras y 949 invitadas especiales. Las 211 ponencias leídas trataron los temas de violencia, educación, seguridad social y trabajo, códigos civil y familiar, salud, problemática de las campesinas, participación política, mujeres indígenas y comunicación.

En concordancia con la tendencia a escuchar la palabra de las mujeres, Mujeres y Punto presentó el libro *Voz de mujer / Testimonios de*

*consejeras electorales del Distrito Federal*, donde mujeres de diversas trayectorias relataban sus experiencias. El trabajo fue armado a partir de seis preguntas<sup>32</sup> formuladas a 70 mujeres, entre las que se encontraban Cecilia Loría, Carmen Aristegui, Teresa Inchaústegui y Beatriz González Casanova. Hasta la fecha estos testimonios son utilizados por el IFE en sus cursos de capacitación.

Poco después, el gobierno federal sustituyó el Programa Nacional de la Mujer por la Comisión Nacional de la Mujer. En paralelo, la legitimación de la perspectiva de género derivó en una proliferación de programas de estudio, cursos, coloquios, publicaciones, foros e investigaciones en el campo académico. En el terreno de lo político, el movimiento ciudadano democrático tuvo continuidad en la promoción de un conjunto de intervenciones políticas orientadas a consolidar pactos y alianzas, y a aumentar el número de mujeres en las listas de candidatos a puestos de representación popular.

En 1999, MLD, DIVERSA<sup>33</sup> y Mujeres y Punto lograron su registro legal como APN. Aunque uno de los alicientes para dar ese paso era la posibilidad de recibir recursos económicos para desplegar más acciones, ese año fueron aceptadas un total de 32, con lo cual los recursos que se habían entregado a la primera generación de APN quedaron reducidos a menos de la mitad. También ese año otras feministas, de Acción Po-

<sup>31</sup> Laura Carrera Lugo y Carolina Nieto Cater, *Diez años de compartir una experiencia ciudadana*, México, Mujeres y punto, 2005, p. 19.

<sup>32</sup> Éstas eran: 1) ¿tenías experiencia de participación ciudadana?; 2) ¿cómo asumió tu familia el hecho de que fueras elegida consejera electoral?; 3) ¿cómo se desarrolló la comunicación y colaboración con los demás consejeros electorales?; 4) ¿sentiste que tu labor fue indispensable para cumplir con la función otorgada por la Ley de vigilar que las elecciones se realizaran bajo los principios de legalidad, equidad, objetividad e imparcialidad?; 5) ¿qué experiencia recuerdas de la jornada electoral?, y 6) ¿qué impresión causó en ti el periodo de impugnaciones?

<sup>33</sup> Sólo DIVERSA es una APN feminista, que incluye en su agenda temas del feminismo

pular Integral Social (APIS), Salud Integral para la Mujer (SIPAM), Equidad de Género y DIVERSA, fundaron el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, asociación civil cuyo objetivo era el seguimiento del debate dentro de las cámaras, para informar al movimiento de mujeres sobre el trabajo de los representantes políticos y la presentación de iniciativas de reforma a las leyes. No sólo era preciso apostarle a las elecciones, sino también vigilar el trabajo de quienes resultaran elegidos.

Con la llegada –en 1999– de Rosario Robles a la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, el espacio de la *realpolitik* se volvió el espacio de la política feminista. Universitaria de izquierda y sindicalista, Robles –que permanecería en el cargo de gobernadora interina hasta 2000– manejaba un discurso feminista, y durante su gestión realizó varias intervenciones muy comprometidas con las mujeres.<sup>34</sup>

Siguiendo la lógica de profesionalización que llevó a MLD a fundar su Instituto de Liderazgo para la Mujer, en 1999 Patricia Mercado fundó, con otras feministas, el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB). Pensado como un espacio de formación feminista para cuadros políticos de los partidos y movimientos, el instituto recibió también a dirigentes de organizaciones civiles, funcionarias del gobierno de la ciudad, regidoras, presidentas municipales, líderes indígenas y diputadas, en el entendido de que sólo mejorando su desempeño podrían las mujeres conquistar una reputación de ser buenas para el ejercicio de la política.

como la despenalización del aborto, la atención a la salud sexual y reproductiva y el respeto a la diversidad sexual.

<sup>34</sup> Tal vez la que generó más publicidad y escándalo fue una reforma al código penal de la Ciudad de México, que introdujo dos causales para la no penalización del aborto: por grave daño a la salud de las mujeres y por malformaciones fetales. La reforma fue impugnada por “anticonstitucional” por el conservador PAN, pero un año y cuatro me-

### III. DE LA ELECCIÓN DE 2000 A LA DE 2006

En el inicio del nuevo milenio, con dos partidos encabezados por mujeres (el PRI por Dulce María Sauri y el PRD por Amalia García), pareció que la participación política de las mujeres por la democratización del país se afianzaba. A lo largo del año siguió la batalla por obtener más candidaturas femeninas, la que arreció con el debate sobre las modificaciones al Artículo 175, numeral 3, del Cofipe, para que los partidos políticos incluyeran en sus listas no más de 70% de candidaturas de un sexo, de manera alternada. Aunque la cuota de 30% ya se había ganado dentro de algunos partidos, el Cofipe no había hecho obligatoria esa regulación. La exigencia principal era que las mujeres no fueran designadas para las suplencias, sino para las titularidades. Mientras la Comisión de Equidad y Género presionaba internamente, la Asamblea Nacional de Mujeres para la Transición a la Democracia lo hacía desde la campaña *Si la mujer no está, la democracia no va*. Este lema, surgido al calor de las manifestaciones callejeras, fue usado por distintas organizaciones de mujeres. De hecho, entre enero y julio de 2000 Mujeres y Punto mantuvo un programa de radio con ese nombre.

El Instituto Electoral del Distrito Federal protagonizó un pequeño escándalo cuando la consejera Rosa María Mirón Lince declaró que no habría sanción para los partidos que violaran el *Código Electoral del Distrito Federal* en materia de cuotas femeninas, puesto que la ley era “imperfecta”. Sin embargo, no se presentaron mayores problemas. Sólo el Partido de Centro Democrático no cumplió con la cuota de 30%. Los demás variaron: PRI, 31%; PVEM, 34%; PRD, 33 %; Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), 36% y Democracia Social (DS), 41%.

Siguiendo la línea de forzar a los partidos a que tomaran en cuenta a las mujeres mediante actos públicos convocados en el IFE, el 1º de marzo de 2000 se efectuó el acto “Las mujeres en las plataformas elec-

torales de los partidos políticos”. La Comisión Nacional de la Mujer (Secretaría de Gobernación) editó, posteriormente, una publicación con las intervenciones realizadas.

El 9 de mayo se llevó a cabo el foro “La agenda pendiente de las mujeres en los partidos políticos”, organizado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal y el Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza. Ahí, las presidentas de dos APN, Laura Carrera y Patricia Mercado, propusieron que las mujeres hicieran un boicot y no aceptaran candidaturas como suplentes.

Integrantes del Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad en 2000 plantearon a las candidatas a diputadas de todos los partidos la realización de “Un pacto entre mujeres: hacia una agenda legislativa y de gobierno por la equidad”.<sup>35</sup> Suscribieron el pacto mujeres de organizaciones sociales, civiles y políticas, con el propósito de construir una relación de corresponsabilidad entre los órganos legislativos y de gobierno y la ciudadanía. Lo firmaron alrededor de 400 candidatas a puestos de elección popular de todos los partidos, excepto el PAN. Convocantes fueron más de un centenar de ONG de mujeres. Las ONG y las APN hicieron un extrañamiento por la falta de diálogo y de inclusión del PAN, que a última hora se negó a firmar el pacto, y se registró un gran descontento porque la agenda había sido consensuada por la dirigente nacional de las mujeres de Acción Nacional, Sandra Herrera, y sólo 24 horas antes el partido expresó su inconformidad.

Después la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia aceptando la constitucionalidad de la llamada “Ley Robles”.

<sup>35</sup> Los 13 temas del Pacto eran: 1) Presupuesto público e institucionalización del enfoque de género; 2) Derecho a una vida libre de violencia; 3) Políticas sociales; 4) Por el respeto a los derechos sexuales y reproductivos; 5) Participación política y ciudadana; 6) Comisiones de Equidad y Género; 7) Defensa del Estado laico; 8) Derecho a la no discriminación; 9) Distribución equitativa de las responsabilidades familiares; 10)

Por su parte, en 2000, DIVERSA logró un acuerdo con tres partidos para que nombraran candidatas a integrantes de esa APN. De las varias propuestas, tres triunfaron en los comicios: una diputada federal por el PRI, una delegada política en el Distrito Federal (delegación Iztacalco) por el PRD / PCD y una asambleísta por DS.

Al tiempo que cobraba relevancia mediática la actuación pública de ciertas figuras femeninas generadoras de admiración o escándalo, se comprobó que es en las coyunturas electorales cuando las mujeres más se movilizan. Por otro lado, mientras las mujeres “comunes” cuidaban casillas y realizaban las labores “de hormiga” necesarias para el proceso electoral, y en tanto las activistas impugnaban las prácticas machistas dentro de las organizaciones, todas encontraban formas novedosas de compaginar su participación política con sus labores tradicionales.

Como sea, los dos partidos con presidentas feministas (Sauri, del PRI, y García, del PRD) perdieron ante el PAN. Cuando en 2000 Vicente Fox asumió el compromiso de que en su próxima gestión gubernamental adoptaría la perspectiva de género, nombró a tres mujeres en su gabinete.<sup>36</sup> El nuevo gobierno transformó la Comisión Nacional de la Mujer en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), que quedó en manos de una panista incapaz de definir una política pública que abordara los problemas básicos de la condición femenina. Aunque la meta de varios grupos de mujeres era incidir sobre el gobierno en la definición de políticas públicas, encontraron que el recién constituido Inmujeres no era un buen espacio para hacerlo. De hecho, este instituto juega un triste papel por su conservadurismo.

Fortalecimiento del federalismo; 11) Derecho a la libre expresión y a la información; 12) Trabajo, y 13) Compromisos internacionales.

<sup>36</sup> La Secretaría de Turismo, la de la Reforma Agraria y la de Desarrollo Social. De ellas, sólo permanecería la de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota. Asimismo,

Pese al nombramiento de mujeres como secretarías de Estado, la presencia pública de aquéllas fue casi inexistente, y de quienes más se oyó hablar en los medios fue de Marta Sahagún, de Rosario Robles o de Elba Esther Gordillo. El desmedido protagonismo de la primera en el espacio político produjo un debate sobre las mujeres y el poder, y más concretamente sobre el papel de la primera dama.<sup>37,38</sup>

Con el triunfo del PAN, en 2000, las feministas de DIVERSA sufrieron un revés: habían estado colaborando en la construcción de DS, un partido nuevo, de corte socialdemócrata, que no consiguió refrendar su registro con 2% de los votos.<sup>39</sup> En 2002 un grupo de quienes intentaron consolidar DS se abocó a crear otro partido: México Posible. Esta vez lo presidió Patricia Mercado, y a él se sumaron ambientalistas, gays y defensores de derechos humanos. Participó, con el apoyo de distintas redes ciudadanas, en la campaña electoral legislativa de 2003 para diputados, pero tampoco logró el 2% necesario para obtener el registro legal y sólo consiguió una diputación en la Asamblea del Distrito Federal: la de Martha Delgado, una ambientalista que luego quedó en calidad de independiente.

En abril de 2002 el IFE impuso como obligación a los partidos políticos la cuota de 30% de mujeres que había recomendado años antes, y el resultado no tardó en notarse: de 16% de mujeres en 2000 se pasó a 21% en 2003. Sin embargo, el punto en esta etapa fue que las muje-

Fox nombró a dos del “gabinete ampliado”: Xóchitl Gálvez (indígenas) y Patricia Espinosa (mujeres).

<sup>37</sup> Sara Sefchovich, *Veinte preguntas ciudadanas a la mitad más visible de la pareja presidencial*, México, Océano, 2004.

<sup>38</sup> Es inevitable la apropiación de ciertos aspectos del feminismo por mujeres políticas conservadoras. Eso ocurre con Sahagún, quien confiesa haber sido una mujer golpeada por su anterior marido, y recupera un discurso feminista donde habla de “empoderamiento”.

res ocuparan las titularidades de los cargos y no, como había venido ocurriendo, las suplencias.

En 2003 se cumplieron 50 años de la obtención del voto por las mujeres. Como se trató de una fecha que podían celebrar todas las mujeres, independientemente de sus preferencias partidarias, Rosario Robles retomó la vieja propuesta del grupo De la A a la Z de buscar las coincidencias entre mujeres de distintos partidos para convocar a un festejo. Esta vez el espectro político de la alianza se amplió para integrar también a las panistas. A la casa de Robles llegaron 21 mujeres políticas de variada adscripción y procedencia, que se conocían desde hacía años, discrepaban profundamente en sus posturas políticas y sin embargo estaban ahí, dispuestas a convocar a un acto unitario. Que la unidad de esas mujeres no fuera natural, sino que tuviera que ser construida políticamente, revaloró la idea de que “las mujeres tenemos todavía un trecho importante por avanzar juntas, antes de que nuestras diferencias políticas nos separen”. El acto del aniversario del voto tuvo gran cobertura mediática, por la asistencia de figuras políticas e intelectuales y por la extraña mezcla de panistas, perredistas, priistas y feministas independientes<sup>40</sup> conviviendo festivamente. La oradora fue Olga Sánchez Cordero, la entonces única ministra de la Suprema Corte de Justicia, que pronunció un discurso cuyo *leitmotiv* era “que se oiga fuerte y que se escuche lejos”: el reclamo, la exigencia, el deseo de poder de las mujeres.

A principios de 2004 Rosario Robles se vio envuelta en un escándalo. ¿Cómo era posible que la presidenta de un partido político hiciera tratos de dinero con un personaje sumamente dudoso del cual esta-

<sup>39</sup> Su candidato fue Gilberto Rincón Gallardo, quien en su campaña habló abiertamente de aborto y de respeto a la diversidad sexual.

<sup>40</sup> La inquietud machista la refleja la revista *Proceso* en su portada con una foto de Ro-

ba enamorada? Robles fue cuestionada, además, por la forma en que mezcló su vida privada con su responsabilidad pública, y su derrumbe afectó fuertemente a un sector de activistas.<sup>41</sup>

Creer que las mujeres son menos corruptas, que van a hacer política de otra manera, es absurdo e improcedente. Las mujeres adolecen de los mismos errores que sus congéneres masculinos; y así como los políticos virtuosos son escasos, lo mismo ocurre entre las mujeres. No hay una esencia que haga a las mujeres inmunes a las tentaciones del poder, aunque en algún momento el feminismo llegó a creer que, por estar más lejos de aquél, las mujeres tenían las manos menos sucias. Pero también se llegó a plantear –y quien lo hizo con humor y lucidez fue la filósofa española Amelia Valcárcel–<sup>42</sup> que para que realmente hubiera igualdad entre mujeres y hombres las mujeres tenían que lograr el “derecho al mal”. Con ello quería decir que hasta que no se aceptaran las equivocaciones y errores de las mujeres con la misma naturalidad o sobresalto que los de los hombres, no sería posible hablar con propiedad de igualdad entre los sexos.

Mientras los sucesos –positivos y negativos– de las mujeres políticas ocupaban los titulares, grupos de mujeres desarrollaban nuevos proyectos para incidir políticamente. La reivindicación por el avance hacia la democracia pasa por abrir nuevos espacios de incidencia, y uno de ellos es la transparencia en el uso de los recursos públicos. Así

bles (PRD), Sahagún (PAN) y Elba Esther Gordillo (PRI) y el título “El argüende” (*Proceso*, núm. 1046, México, octubre de 2003).

<sup>41</sup> A la caída de Robles se contrapuso el ascenso de Amalia García (PRD), que ese mismo año asumió la gubernatura de Zacatecas, después de enfrentar la oposición interna de su partido. La resistencia del PRD fue rebasada por el apoyo indiscutible de la ciudadanía. Esta primera gobernadora perredista contaba con una larga historia de alianzas con el feminismo, y a escasos meses de su toma de posesión (en abril de 2005) convocó a una reunión sobre “Reforma del Estado con perspectiva de género”. A ella asistieron, siguiendo la lógica de avanzar un trecho, políticas de los demás partidos, incluso la secretaria de Desarrollo Social (PAN) y algunas escritoras.

surgieron diversas iniciativas para vigilar de manera efectiva la actividad estatal, en concreto los presupuestos públicos. Seis asociaciones civiles se unieron e investigaron el desvío y la malversación de 30 millones de pesos del presupuesto público, destinados originalmente para VIH-SIDA y asignados por un diputado panista al Comité Nacional Provida.<sup>43</sup> Las asociaciones denunciantes y la Auditoría Superior de la Federación entregaron una auditoría oficial, que coincidió con la hecha por las organizaciones ciudadanas, y además presentó y ratificó ante el Ministerio Público Federal una denuncia por irregularidades diversas en la comprobación y aplicación de los recursos federales otorgados al Comité Nacional Provida. En concreto, con esa acción ciudadana se demostró la importancia de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, al tiempo que se exhibían los usos y costumbres en materia de asignación de presupuesto, con énfasis en el uso de recursos públicos para financiar programas violatorios de compromisos internacionales y nacionales en materia de salud y derechos reproductivos.

Pese al referido trabajo bien hecho, aún persiste una paradoja: el gobierno sigue considerando a los movimientos sociales y a las asociaciones civiles como rivales o incluso enemigos en el espacio político.

<sup>42</sup> Amelia Valcárcel, “El derecho al mal” en *Sexo y Filosofía*, Barcelona, Anthropos, 1991.

<sup>43</sup> Con la Ley de Transparencia se encontró que Provida recibió 120 veces más el monto máximo que se puede entregar a una organización privada, y que —encima— los recursos no se aplicaron como debían: 81.53% del total del presupuesto ejercido se concentraba en los rubros de publicidad, mobiliario y equipo médico. Del total del concepto “publicidad”, 75.62% se erogó para contratar a una sola empresa: Mercatel S.A. de C.V., que tenía la misma dirección del Comité Nacional Provida. En el rubro “ayuda a mujeres”, 96.47% de los recursos fue utilizado para contratar un salón de fiestas y realizar dos capacitaciones y una reunión de directivos, y no para el apoyo directo a mujeres. Además, el salón de fiestas tenía el mismo número de teléfono que la empresa

Sin embargo, lo que pone en juego la participación ciudadana es algo crucial: el saneamiento democrático de la política. En el fortalecimiento de las condiciones para una vigilancia ciudadana del quehacer público, los grupos de interés juegan un papel político prominente. Y como se da el caso de que existan algunas asociaciones civiles corruptas –como Provida–, la necesidad de que se regule más su funcionamiento se transforma en una exigencia. En la construcción de una cultura de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía se requiere un proyecto más ambicioso de reforma política, que institucionalice este circuito ciudadano y otorgue financiamiento público a quienes operan en él.

Cuando la Secretaría de Gobernación institucionalizó la figura de APN, una de las críticas formuladas fue: ¿por qué mejor no financiar a las asociaciones civiles? Esta propuesta está siendo discutida internacionalmente, pues el Estado puede asignar un estatuto semipúblico a los grupos de interés, financiarlos a través de contribuciones obligatorias y dejar que los propios ciudadanos elijan a qué asociación se asignen los fondos. El financiamiento provendría de un impuesto especial cobrado a cada contribuyente, y en caso de que el modelo se adoptara sería preciso exigir ciertos requisitos, como la elección democrática de los dirigentes de las asociaciones; que los objetivos de éstas no alentaran el racismo, el sexismo o la homofobia, y que fueran transparentes en el manejo de sus finanzas.<sup>44</sup> Desafortunadamente, de momento la viabilidad de esta propuesta parece circunscrita a países desarrollados y prósperos, con ciudadanos que pagan impuestos y con mecanismos de control fiscal eficientes. Sin embargo, en México hay asociaciones ciudadanas interesadas en una regulación de este tipo.

Mercatel. Entre otras irregularidades, tal vez la más publicitada fue la compra de artículos suntuarios como plumas de lujo y ropa para caballero y dama.

En 2005 ocurrió el conflicto en torno al desafuero del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, que simultáneamente se convirtió en un debate sobre la legalidad y la ilegalidad. Mientras MLD colaboraba en la defensa de López Obrador, Mujeres y Punto trabajó para crear un portal de Internet ([www.lagota.org.mx](http://www.lagota.org.mx)) desde donde motivar a la participación electoral y al diálogo ciudadano. Por su parte, DIVERSA se concentró en la realización de asambleas orientadas a obtener el registro para un nuevo partido. Pese al fracaso de México Posible, Patricia Mercado persistió en su “derecho a insistir”, argumentando que aunque muchas mujeres asumían la dimensión pragmática de la intervención en política, en los partidos existentes seguía sin haber una verdadera transformación de los valores, ni propuestas políticas que apuntaran a realizar modificaciones reales de las relaciones hombre-mujer. Ante tal panorama sería indispensable construir otras alternativas para participar activamente, si se pretendía conseguir cambios. Mercado y las feministas de DIVERSA consiguieron un nuevo registro para competir en la elección federal de 2006. En esta ocasión, por tercera vez, lo harían como Alternativa Socialdemócrata y Campesina, ya que las autoridades electorales no permiten usar el nombre anterior.

El año electoral 2006 empezó con un descoloque para las mujeres: se canceló la reunión del Parlamento de Mujeres. En la última reunión de esa instancia –que tuvo lugar en marzo de 2005– se había hecho un llamado a dejar de lado las diferencias para avanzar en la agenda legislativa en favor de la población femenina. La principal conclusión en esa oportunidad fue “ni un paso atrás”. Pero de no dar un paso atrás se pasó a no dar el siguiente paso.

De cara a los comicios de 2006 las tensiones crecieron. Pese a la gran movilización femenina, las mujeres continuaron enfrentando el desafío de lograr que los partidos presentaran más candidatas en sus fór-

mulas electorales. Pero la novedad en la contienda electoral fue que las mujeres organizadas políticamente se desmarcaron de actitudes *mujeristas*: aun con la presencia de dos candidatas mujeres —una a la presidencia y otra al gobierno del Distrito Federal— dentro del movimiento amplio de mujeres, no se produjeron llamados a “votar por las mujeres”. La ideología política fue puesta por encima del *mujerismo*. Y hablando en términos de “mayorías”, la mayoría de las mujeres integrantes de las APN apoyó candidatos distintos. La “mayoría” de MLD dio su apoyo a Andrés Manuel López Obrador, la de Mujeres y Punto a Felipe Calderón, y la de DIVERSA a Patricia Mercado. El PRI quedó totalmente descobijado, a pesar de presentar como candidata al gobierno del Distrito Federal a una feminista: Beatriz Paredes.

Vemos, pues, que en la transición democrática la participación de las mujeres que han venido luchando por la democracia electoral se transforma. La parte más operativa se diluye, pues, al menos en la Ciudad de México, el cuidado de las casillas parece estar garantizado y cobra importancia el aspecto ideológico-político.

#### IV. BALANCE PROVISIONAL

En las páginas precedentes he tratado de mostrar cómo, a través de variadas formas de acción colectiva, las mujeres de la Ciudad de México han contribuido a transitar hacia un país más democrático, estableciendo con frecuencia modelos de intervención y participación que han sido retomados en otras partes del país. Estas ciudadanas organizadas han jugado un importante papel en la difusión de las aspiraciones democráticas y, más allá de sus opciones personales en la forma de hacer política, su logro más sonado ha sido la difusión de una actitud cívica que valora el juego democrático, el respeto al pluralismo y la aspiración por la transparencia electoral.

Pero la lucha por la defensa de los intereses de género y la profundización de la matriz democrática no siempre coinciden, al menos en la práctica. Pese a los espacios ganados, todavía hoy las mexicanas siguen subrepresentadas en la política, y sus necesidades, deseos e intereses no figuran en las agendas de la mayoría de los partidos políticos. Esto refleja el gran conflicto de género en las democracias: el desequilibrio de poder entre mujeres y hombres. El poder está mal repartido: las mujeres monopolizan el poder en el ámbito privado, mientras los hombres hacen lo propio con el poder público. Esto produce, a su vez, problemas de distinto orden, pero que inciden en la aspiración igualitaria de la democracia.

La politización del papel de ciudadana amplía los contenidos que manejan las feministas, así como la aceptación de la perspectiva de género sensibiliza a las mujeres de partidos y sindicatos. Pero un desarrollo diferenciado de objetivos tarda más en encontrar coincidencias. Aunque el proceso en la Ciudad de México lleva a constatar la manera en que, una y otra vez, confluyen las mujeres como ciudadanas en acciones que son un signo alentador de una búsqueda común, es evidente que llegó la hora de plantear que hay omisiones que habría que asumir y, de ser posible, enfrentar. De entrada encuentro tres cuestiones problemáticas, que quiero dejar planteadas para una futura reflexión. La primera es que, ante la enorme brecha que persiste entre una gran participación femenina en la base y una muy escasa representación, las mujeres de las APN a que me he referido, junto con otras de partidos y ONG, les han presentado a sus conciudadanas un reclamo de representación vía acciones afirmativas que se ha ido afianzando. Aunque las cuotas ya son una reglamentación obligatoria en el Cofipe, sorprende que la propuesta más difundida siga siendo la de cuotas. ¿No es hora ya de hablar de paridad? Además, la insistencia en conseguir más candidaturas por medio de las cuotas sin poner el énfasis en ciertas condicio-

nes básicas que necesitan las mujeres para lograr ejercer cabalmente su ciudadanía, olvida la crítica que debe acompañar a dicha demanda.

La participación plena de las mujeres como ciudadanas supone enfrentar un conjunto de problemas que derivan de su posición diferenciada en la sociedad, en concreto, de su ubicación como responsables del espacio doméstico. El trabajo de cuidado humano que realizan las mujeres dificulta su desempeño en la *realpolitik*. El lema “democracia en el país y en la casa” señala que el poder se manifiesta asimismo en este último ámbito, y que ahí también es preciso intervenir. La desigualdad social entre los sexos produce una discriminación de las mujeres que se legitima a través de los diversos canales institucionales y se reproduce en las dinámicas de socialización. Por eso, la lucha por la democracia requiere, además de medidas (transitorias) de acción afirmativa, hacer efectiva la conciliación de la vida familiar y la laboral. ¿Por qué no hablar más del costo extra que pagan las mujeres para conciliar trabajo y familia, e insistir en una transformación de los horarios para remachar con el siempre marginado tema del apoyo de los servicios sociales? “Democracia en el país y en la casa” es un lema elocuente, sobre todo porque implica una transformación más profunda. Acabar con la discriminación en la propia cabeza de las mujeres y en el corazón de la familia apunta a lo más difícil: una revolución simbólica. Y como una sociedad democrática depende del cabal ejercicio de la ciudadanía de todos sus integrantes, la manera en que se resuelva este conflicto es crucial.

Esto va ligado a la segunda cuestión: los desafíos no son, ni pueden ser, los mismos que hace unos años. No basta con exigir cuotas o cambiar leyes; hoy el reto es darle una dimensión política a la experiencia cotidiana de la dificultad para ejercer una plena ciudadanía. Convertir la marginación política en propuesta estratégica requiere dotarse de canales de expresión y representación verdaderamente comprometidos

con un pensamiento feminista radical y crítico. Con “radical y crítico” me refiero a “ir a la raíz” de los conflictos que provocan la diferencia sexual y la construcción simbólica que se hace de ella (el género). La forma como se viven la ley y los derechos formales en la práctica cotidiana es la ciudadanía realmente existente. ¿Están las mujeres en las mismas condiciones que los hombres para ejercer sus derechos ciudadanos? ¿Hay la misma práctica de autodeterminación entre las mujeres que entre los hombres? En México todavía no, por dos razones interconectadas. La primera tiene que ver con la diferencia sexual y el distinto impacto que tiene en el cuerpo el proceso reproductivo. La segunda, con los efectos de la violencia simbólica del género, ese conjunto de prescripciones sobre “lo propio” de las mujeres y “lo propio” de los hombres. Lo tremendo de la violencia simbólica es que se ejerce con el consentimiento de las víctimas. Por ambas razones –diferencia sexual y violencia simbólica del género– hay muchísimas mexicanas a las que se las limita (o que se autolimitan) en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Hoy hay que hablar mucho más de diferencia sexual, lo que lleva a hablar más de sexualidad y de reproducción, y por ende también de homosexualidad y aborto. Estos temas, que ahuyentan a grandes sectores de mujeres, tienen que ver con libertades democráticas básicas. Actualmente, muchas mujeres (y organizaciones políticas) que incorporan las tesis democráticas, no aceptan como una causa propia ese aspecto básico de la libertad individual que es el derecho a decidir sobre el propio cuerpo, lo que ha generado dificultades en la construcción de alianzas y coaliciones. Además, muchas mujeres que conceden legitimidad a estas demandas en privado, no están dispuestas a hacerlo en público, pues las mismas atentan contra dogmas católicos arraigados en la sociedad. Sin embargo, las libertades sexuales y reproductivas son parte esencial de la ciudadanía democrática, y respetarlas no es sólo defen-

der la autonomía individual y la libertad femenina sino en ocasiones la propia legalidad.<sup>45</sup>

Como además ningún partido desea enemistarse con la Iglesia católica asumiendo como legítimas estas demandas feministas, y la mayoría de los políticos rehúye comprometerse, es necesario que la ciudadanía continúe presionando por esta cuestión. Y puesto que en México no hay tradición de discutir públicamente los contenidos específicos de la agenda de gobierno –por lo cual el único mecanismo a través del que se establecen las prioridades gubernamentales es la protesta ciudadana–, únicamente una ciudadanía bien informada de sus derechos y respetuosa de los derechos de los demás logrará defender el marco de laicismo y pluralidad que permite convivir de manera civilizada y pacífica, a pesar de la diversidad política, religiosa y cultural de nuestro país.

Es imprescindible “politizar” las experiencias sexuales y reproductivas, para que entonces se exija votar con congruencia. Los votos suponen un potencial de gran significado político. Sin embargo, no se ve votar a las mujeres con conciencia de lo que su voto significa para su libertad sexual y reproductiva. Por ahí se abre un campo fértil de acción cívica, que alimente una política de oposición al proyecto conservador. La lucha por las libertades sexuales y reproductivas representa un amplio paraguas bajo el cual incorporar a la lucha por la democra-

<sup>44</sup> Benjamín Arditi (comp.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005.

<sup>45</sup> Tal es el caso de Paulina, la adolescente de Mexicali a quien, habiendo quedado embarazada después de una violación, se le negó el aborto legal al que tenía derecho, y quien acaba de ganar finalmente la lucha que emprendió para que el gobierno de Baja California le reparara el daño ocasionado por la negativa del director del hospital público al que acudió. Después de seis años, el gobierno de Baja California aceptó que había obstaculizado el ejercicio de Paulina a su derecho al aborto legal por violación, hizo un Reconocimiento Público de Responsabilidad y estableció un conjunto de cuestiones de tipo económico o de servicios (de salud, física y psíquica, por ejemplo) y de cam-

cia a un gran sector de mujeres jóvenes. Sólo que, en vez de funcionar como elemento unificador, la defensa de dichas libertades establecería un conjunto de valores ético-políticos que enfrentaría a las mujeres libertarias con las fundamentalistas religiosas. Eso terminaría con los intentos *mujeristas* unitarios y obligaría a las panistas a dar un debate en serio sobre el derecho al propio cuerpo como exigencia democrática impostergable. “Avanzar un trecho”, como se ha planteado hace años, tiene un límite. Ahora hay otro desafío: plantear la irrenunciabilidad de cuestiones democráticas básicas, como las libertades en materia de conciencia y de derechos sobre el cuerpo.

Esto me lleva a la tercera y última cuestión. En el debate producido en torno a la contienda electoral de 2006 hay que reconocer que si bien la representación de las mujeres *como mujeres* en el espacio público permitió incluir sus perspectivas y preocupaciones, hay que estar conscientes de que también contribuyó a reproducir la identidad de *mujeres* en los términos en que ha sido definida por el discurso hegemónico. El *mujerismo* implícito en muchas iniciativas, indudablemente por un objetivo estratégico, también tiene un aspecto subjetivo, vinculado a la cuestión identitaria, que es necesario considerar. La “política de la identidad” propicia una “conciencia dividida”<sup>46</sup> que incorpora de un lado un sentimiento de daño y victimización, y de otro un sentimiento de identidad que deriva en *empowerment*<sup>47</sup> y crecimiento personal. Impulsar una concepción política democrática requiere contar con una disposición al diálogo. Esta disposición no puede ser asumida por

bios relativos a políticas públicas y leyes para que nunca otra mujer tuviera que pasar por lo que ella pasó. Su triunfo es, sobre todo, el del respeto al Estado de Derecho.

<sup>46</sup> Liz Bondi, “Ubicar las políticas de la identidad”, *Debate Feminista*, núm. 14, México, octubre de 1996.

<sup>47</sup> Hay un debate sobre la traducción de este término. Algunas personas optan por apoderamiento (véase Martha Elena Venier, “¿Por qué apoderar?”, *Debate Feminista*, núm. 15, México, abril de 1997); otras utilizan el anglicismo “empoderamiento”. Yo prefie-

mujeres que sacralizan su propia identidad: mujeres que se sienten víctimas totales o que se creen en lo fundamental más buenas, sensibles y honestas que los hombres. Además, quienes se sienten víctimas o se piensan heroínas no consiguen establecer relaciones políticas con otras personas. La conciencia identitaria favorece el reclamo feminista pero frena el desarrollo de una práctica política más amplia, necesaria para avanzar en espacios y demandas ciudadanas o en formas mixtas de organización. Interactuar de manera civilizada y tolerante requiere que se comparta una “cultura política común”.

Sin duda, una de las lecciones aprendidas en estos años es que la feminización del poder no lleva a ninguna parte más que, como dijera Valcárcel, al “derecho al mal”. Esta lección debería derivar en que las organizaciones feministas y de mujeres formularan un discurso mucho más crítico que las llevara, por ejemplo, a hablar de personas en cuerpos sexuados, más que de mujeres. Con frecuencia se olvida que mujeres y hombres somos iguales en cuanto seres humanos y diferentes en cuanto sexos. No se puede pensar la diferencia sexual por encima de las demás diferencias.

Lo que en realidad requiere una sociedad (y no sólo las mujeres de una sociedad) para impulsar sus procesos democráticos es atacar el problema cultural que hace que las propias relaciones entre las personas estén marcadas por el ejercicio de un poder ilegítimo y cuyas consecuencias éticas, políticas, económicas y sociales son inconmensurables. Si el destino de las mujeres, como sujetos autónomos, ha estado ligado a la consolidación de un pensamiento liberal e igualitarista, hay que seguir actualizando por la vía de la participación política el contenido libertario de la ciudadanía, entendida como autodeterminación. El feminismo, como una de las expresiones de la conciencia democrática moderna, permite ver que lo que se ha avanzado y lo que hoy se entiende por democratización está ligado no sólo a la racionalización progresiva de las estructuras políticas, sino a una concepción más atinada del

sujeto político ciudadano. Desde esa perspectiva, toda fórmula social excluyente y discriminatoria funciona como un obstáculo para los valores y el espíritu democrático. De ahí la importancia de ampliar la mira y trabajar reconociendo y poniendo en vinculación las distintas marginaciones y opresiones, no sólo la de las mujeres.

Abrirse a la democracia es abrirse a otras personas. Muchas de las activistas que participaron en el proceso se han incorporado hoy a organizaciones civiles mixtas y también buscan un espacio en los partidos políticos. Al mismo tiempo que toman conciencia de la paradoja de la falta de reconocimiento de sus causas y sus liderazgos, enfrentan el complejo desafío de mejorar su posición en el orden político existente mientras pretenden transformar ese orden. Pietro Barcellona dice que “la democracia es una gramática común que funda la libertad individual”.<sup>48</sup> Es hora ya de ponerse a “escribir” la historia de nuestro país con esa gramática.

<sup>48</sup> Pietro Barcellona, *El individualismo propietario*, Madrid, Trotta, 1996.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “¿De quién es la política?”, *Debate Feminista*, núm. 4, México, septiembre de 1991.
- AMORÓS, Celia, “Espacio de los iguales, espacio de las idénticas. Notas sobre poder y principio de individuación”, *Arbor*, Madrid, diciembre de 1987.
- ARDITI, Benjamín (comp.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005.
- BARCELLONA, Pietro, *El individualismo propietario*, Madrid, Trotta, 1996.
- BARRERA BASSOLS, Dalia (comp.), *Mujeres, ciudadanía y poder*, México, El Colegio de México, 2000.
- BOCCHETTI, Alessandra, *Lo que quiere una mujer*, Madrid, Cátedra, 1996.
- BOCCIA, Maria Luisa, “Equívocos y diferencias de importancia”, *Debate Feminista*, núm. 2, México, septiembre de 1990.
- BONDI, Liz, “Ubicar las políticas de la identidad”, *Debate Feminista*, núm. 14, México, octubre de 1996.
- CANO, Gabriela, “Revolución, feminismo y ciudadanía en México (1915-1940)”, en Françoise Thébaud (ed.), *Historia de las Mujeres. El siglo XX*, Madrid, Taurus, 1993.
- CARRERA LUGO, Laura y Carolina Nieto Cater, *Diez años de compartir una experiencia ciudadana*, México, Mujeres y punto, 2005.
- CONDE, Elsa y Lucrecia Infante, “Género e identidad política: la construcción de la ciudadanía en mujeres de la Ciudad de México”, en *Psicología política del nuevo siglo*, Sociedad Mexicana de Psicología Social y Secretaría de Educación Pública, México, 1999.
- , “Identidad política y ciudadanía: los puentes de una democracia por realizar”, en Griselda Gutiérrez, *Democracia y luchas de género:*

- la construcción de un nuevo campo teórico y político, México, Universidad Nacional Autónoma de México (Libros del PUEG), 2002.
- CHAPA, María Elena, “Por qué el 30% mínimo de las oportunidades políticas para las mujeres”, *Debate Feminista*, núm. 14, México, octubre de 1996.
- DAHLEUP, Drude, “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la ‘masa crítica’ aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava”, *Debate Feminista*, núm. 8, México, septiembre de 1993.
- GARCÍA, Amalia, Ifigenia Martínez y Nuria Fernández, “Las cuotas de las mujeres en el PRD: tres opiniones”, *Debate Feminista*, núm. 3, México, marzo de 1991.
- GELB, Joyce, “Feminismo y acción política”, en Russell J. Dalton y Manfred Kuechler (comps.), *Los nuevos movimientos sociales*, Generalitat Valenciana, Edicions Alfons El Magnànim, 1992.
- HOPENHAYN, Martín, “¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura”, en Daniel Mato (comp.), *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso, 2005.
- LAMAS, M., “De la A a la Z: A Feminist Alliance Experience”, en Victoria Rodríguez (ed.), *Women’s Participation in Mexican Political Life*, Westview Press, 1998.
- , “La radicalización democrática feminista”, en Benjamín Arditi (ed.), *El reverso de la diferencia. Identidad y política*, Caracas, Nueva Sociedad (Nubes y Tierra), 2000.
- , “De la protesta a la propuesta: escenas de un proceso feminista”, en *Feminismo: transmisiones y retransmisiones*, México, Taurus, 2006.
- LOVERA, Sara, “Magro fruto de la batalla por lograr una bancada feminista”, *Debate Feminista*, núm. 4, México, septiembre de 1991.
- MONSIVÁIS, Carlos, *No sin nosotros. Los días del terremoto. 1985-2005*, México, Era, 2005.
- MOUFFE, Chantal, “Feminismo, ciudadanía y política democrática ra-

- dical”, *Debate Feminista*, núm. 7, México, marzo de 1993.
- RODRÍGUEZ, Victoria, *Women in Contemporary Mexican Politics*, The University of Texas at Austin, The Mexican Center of ILAS, 2003.
- ROSSANDA, Rossana, “Instituciones contra la mujer”, *Fem*, núm. 43, vol. 9, México, 1986.
- SEFCHOVICH, Sara, *Veinte preguntas ciudadanas a la mitad más visible de la pareja presidencial*, México, Océano, 2004.
- TAPIA FONLLEM, Elena (coord.), *La utilidad de los pactos para legislar a favor de las mujeres*, México, Equidad de género-DIVERSA-Mutuac-MAS, 1999.
- TARRÉS, María Luisa, “Hacia un equilibrio de la ética y la negociación”, *Debate Feminista*, núm. 7, México, marzo de 1993.
- VALCÁRCEL, Amelia, “El derecho al mal” en *Sexo y Filosofía*, Barcelona, Anthropos, 1991.
- VENIER, Martha Elena, “¿Por qué apoderar?”, *Debate Feminista*, núm. 15, México, abril de 1997.
- VII ENCUENTRO NACIONAL FEMINISTA, “Feminismo, vida cotidiana y política: una propuesta de acción afirmativa”, *Debate Feminista*, núm. 7, México, marzo de 1993.
- YÁNEZ SANTAMARÍA, Araceli (comp.), *Memorias del Foro “Avancemos un trecho: por un compromiso de los partidos políticos a favor de las mujeres”*, DIVERSA y Friederich Ebert Stiftung, México, 1997.

# Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal (1988-2006)\*

Manuel Larrosa Haro

## INTRODUCCIÓN

El estallido de la revolución social de 1910 puso fin al gobierno del general Porfirio Díaz y, posteriormente, abrió la posibilidad de implementar un régimen de gobierno fundado en la participación política de la sociedad y hacer realidad el lema de “sufragio efectivo, no reelección”. Las diversas banderas de la revolución y el régimen político que resultó de aquella convulsión social fueron, en alguna medida, institucionalizados con la promulgación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917; un año después de promulgada, había que crear el marco legal que daría cauce a la vida política mediante elecciones libres. La legislación que resultó de ese proceso fue la *Ley para la Elección de los Poderes Federales*, de 1918, que se mantendría vigente hasta mediados de los años cuarenta del siglo XX.

Hay que recordarlo, el colofón de la primera etapa de la revolución mexicana fue un acontecimiento de carácter electoral: la elección por

\* Deseo agradecer a la licenciada Cristal Ramírez su colaboración en la elaboración de este trabajo.

sufragio directo del presidente de la República, Francisco I. Madero, en 1911. Esa elección fue el intento político por encauzar la violencia armada hacia la vida de un sistema político democrático.<sup>1</sup>

A pesar del corto periodo de gobierno del presidente Madero y el posterior resurgimiento de la acción militar, se puede afirmar que con la experiencia maderista se inició una nueva etapa política del México contemporáneo; fue la época de reivindicación del gobierno democrático a partir de incipientes formas de ciudadanía; el comienzo de la construcción de una sociedad de ciudadanos, y con ella el paso hacia nuevas formas de institucionalidad en el incipiente siglo XX.

“Cuando Madero llegó, hasta la tierra tembló”, dice la letra del corrido que narra el triunfo maderista, en referencia al sismo que sacudió a la Ciudad de México en el momento en que llegó el presidente electo a la capital.<sup>2</sup>

La historia política de la posrevolución cerraba una etapa en la vida del sistema de gobierno de la Ciudad de México: el de las elecciones locales. Entre 1918 y 1928, los ciudadanos de la capital vivieron la experiencia de comicios locales para la elección de autoridades del Ayuntamiento de la Ciudad por la vía del sufragio universal, libre y secreto. Después de 1928, esta posibilidad desapareció junto con la figura del Ayuntamiento de la Ciudad de México.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Gustavo Emmerich, “Las elecciones en México 1908-1911: ¿sufragio efectivo?, ¿no reelección?”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México: evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores-Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 41-67, y Manuel Larrosa, “El régimen de partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2004)”, en *Polis* (nueva época), vol. 1., núm. 2, Universidad Autónoma Metropolitana / Unidad Iztapalapa, 2005, pp. 233 y ss.

<sup>2</sup> El 7 de junio de 1911 Madero hace su entrada triunfal en la Ciudad de México. Lo reciben cien mil personas eufóricas, la quinta parte de la población total de la Ciudad.

<sup>3</sup> Cfr. Juan Hoffman Calo, *Crónica política del Ayuntamiento de la Ciudad de México (1917-1928). Los partidos. Las elecciones. Los gobernantes*, México, Gobierno del Distrito Federal (Tu Ciudad), 2000.

Setenta y cuatro años después del sismo del 7 de junio de 1911, será un nuevo terremoto en la Ciudad de México el que inaugure el inicio de un novedoso desarrollo político entre los ciudadanos del Distrito Federal. A raíz de los sismos del 19 y el 20 de septiembre de 1985, se producen nuevas expresiones de la sociedad civil que adquieren variadas formas organizativas y nuevas formas de ver y practicar la política.<sup>4</sup>

Para finales de la década de los ochenta, la transformación estaba en marcha. De aquel proceso de refundación de las luchas democráticas locales nacieron las nuevas instituciones, que el día de hoy conforman, por un lado, el nuevo régimen político de la Ciudad de México,<sup>5</sup> y por otro, el nuevo rostro de la sociedad civil, y también de la sociedad política. Se trata de un conjunto de instituciones y normas, de carácter representativo; electorales; de Gobierno; para la defensa de los derechos humanos, y para el derecho y acceso a la información, que, en conjunto, constituyen un nuevo soporte político para la acción y la práctica política de millones de ciudadanos en el Distrito Federal.

La diferencia entre lo que se tenía antes de los años ochenta del siglo XX y lo que existe hoy en la Ciudad de México en materia de órganos de gobierno, instituciones electorales, órganos autónomos y leyes, es radical. El nuevo entramado institucional ha dado cauce y hecho posibles nuevas formas de relación política entre el gobierno y la ciudadanía, y ha alentado también nuevas formas de organización y de partici-

<sup>4</sup> Aquí se hace referencia a una sociedad civil cuyos contornos son los siguientes: como esfera social diferenciada (del gobierno, la sociedad política y el mercado) con funciones de intermediación, la presencia de un conjunto de actores autónomos y autolimitados, un repertorio de acciones puntuales y de prácticas sociales con impacto en la vida pública, por la construcción de un espacio público relativamente autónomo y de un ámbito de civilidad. Cfr. Lucía Álvarez, *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, Plaza y Valdés, 2004, cap. 1.

<sup>5</sup> Cfr. Daiane Davis, *El Leviatán urbano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

pación política, lo que ha permitido el nacimiento de nuevos actores políticos y de nuevas vías de participación.<sup>6</sup>

Con la década de los ochenta también se inició una nueva etapa en la vida política del país, una de cuyas características principales fue el cambio que implicó el relevo de la vieja clase política al frente del gobierno con la llegada del grupo tecnocrático, en cuya visión del Estado y del gobierno ha sido imperativa una menor participación en el ámbito de la economía y el bienestar social;<sup>7</sup> esto último se logró con el viraje ideológico que dio por concluido el ciclo de la “ideología de la revolución mexicana”, al ser sustituida por el *liberalismo social*.

A estos cambios de perspectiva y rumbo del Estado desde el poder, correspondió también un cambio de actitud de la sociedad que dio cauce a una nueva dinámica: a menos participación y compromiso del Estado, más sociedad política y más sociedad civil. Este sistema de “equilibrios” entre sociedad y Estado puede ser interpretado (a la distancia) como el detonante de nuevas formas de funcionamiento del propio sistema político local del Distrito Federal: se modificaba la intensidad de la actividad y el sentido de la acción de la sociedad con respecto al gobierno y al Estado.<sup>8</sup>

Con los años posteriores a 1985 llegaría el momento de dar vida a las instituciones que acompañarían a este nuevo modelo participativo en lo social, lo electoral y lo gubernamental. Un modelo de gobierno para dar “servicio” y representación a una población con una nueva e incipiente cultura política: la participativa. Así, la sociedad mexicana del Distrito Federal encaró el final de una década crítica en lo econó-

<sup>6</sup> Cfr. Roberto Mellado Hernández, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, y Lucía Álvarez, *op. cit.*

<sup>7</sup> Cfr. Rolando Cordera, *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI, 1985.

<sup>8</sup> Cfr. Roberto Mellado Hernández, *op. cit.*

mico y lo social, pero sobre todo ominosa para los ciudadanos en lo político, fortaleciendo el proceso de democratización de la Ciudad; lo hizo desplegando su propia novedad y acompañando y apoyando las etapas de la reforma política y las instituciones que fueron surgiendo de ella.<sup>9</sup>

A finales de los años ochenta se podían vislumbrar los primeros y nuevos signos de la transformación de la vida pública; muy pronto los primeros frutos del proceso de democratización revivificaron y dignificaron zonas del quehacer político, impulsando nuevas prácticas de la sociedad civil, con nuevos actores sociales (comunitarios, gremiales, organizaciones no gubernamentales, etc.); más y distintos partidos políticos (Partido Mexicano Socialista, PMS; Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN; Partido de la Revolución Democrática, PRD; Partido del Trabajo, PT; Partido Verde Ecologista de México, PVEM); nuevas leyes, como el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*; la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*; el *Código Electoral del Distrito Federal*; la *Ley de Acceso a la Información del Distrito Federal*, entre otras. Y, derivado de lo anterior, nuevas prácticas electorales apoyadas en nuevas formas de representación política (Asamblea de Representantes y luego Asamblea Legislativa, comités ciudadanos delegacionales, comités vecinales); hasta llegar a la creación de nuevas instituciones de diverso signo (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Instituto Electoral del Distrito Federal; Tribunal Electoral del Distrito Federal e Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, etc.). Todo ello acompañó a una sociedad que estaba cambiando y que lo hizo de manera definitiva en la siguiente década.

<sup>9</sup> Sobre estos cambios y procesos, consúltense los trabajos publicados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, en los números 1, 2 y 5 de la colección Sinergia: *Análisis y prospectiva de la reforma política del Distrito Federal, Democracia y formación ciudadana y Democracia y transparencia*, respectivamente.

## EL PUNTO DE PARTIDA PARA UN NUEVO MODELO DE GOBIERNO EN EL DISTRITO FEDERAL

Los investigadores, tanto de la sociología como de la ciencia política, coinciden en señalar que los acontecimientos económicos, políticos y sociales de los años ochenta del siglo XX impactaron en la vida y la sociedad de la Ciudad de México, revelando el agotamiento del modelo de “gobierno local” de corte administrativo. Aquel gobierno estaba constituido políticamente por autoridades sin vínculos con la comunidad, los habitantes y los ciudadanos del Distrito Federal. La crisis económica de 1982 y el contexto que se abrió en 1985 dejaron ver la necesidad urgente de modificar la forma en que estaba definida la relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, en el ámbito del funcionamiento y organización del gobierno en la Ciudad de México.<sup>10</sup>

En los resultados electorales federales inmediatamente posteriores a 1985 se pudo valorar que el modelo de representación política para el Distrito Federal basado en la presencia de legisladores federales por esa entidad ante el Congreso de la Unión había llegado al final del camino; un camino que se había trazado legislativa y políticamente a partir de 1929, desde la lógica política y funcional del poder ejecutivo y el sistema de partido casi único.<sup>11</sup>

Las elecciones de 1988 evidenciaron la crisis del sistema de representación diseñado 60 años atrás para la Ciudad de México: a cambio de un voto mayoritariamente en favor de la izquierda partidaria y en

<sup>10</sup> Cfr. Mario Bassols R., “Entre la sociedad y el gobierno: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, en *Ciudades*, núm. 13, enero-marzo de 1992, pp. 52-57, y Carlos Martínez Assad, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1997.

<sup>11</sup> Cfr. Manuel Larrosa H., “Las transformaciones del régimen político del Distrito Federal 1977-2006”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años del cambio político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2006.

contra del partido del gobierno; los electores que votaron en una proporción de tres a uno en favor de la izquierda y en contra del candidato oficial recibieron a cambio, por un lado, a un regente de la ciudad nombrado por el presidente por el que no votaron; y, por otro, a un cuerpo de representantes populares (asambleístas) sin facultades legislativas, ni fiscalizadoras, y sin atribuciones constitucionales para vigilar y enfrentar al gobierno central. Sin embargo, la figura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal permitió a los ciudadanos empezar a familiarizarse con un órgano de naturaleza política local, constituido por la vía del voto popular; y por el lado de los partidos políticos fue importante porque marcó el comienzo de la formación de una clase política local. Ambos hechos resultaron positivos y fueron pasos necesarios para los cambios que vendrían más adelante.

Por su parte, el regente del Distrito Federal designado por el Ejecutivo en 1988 actuó como un administrador del conflicto y las finanzas de la Ciudad, sin compromisos ni canales de comunicación con la sociedad de esa entidad federativa. Así sucedió entre 1988 y 1996. Ese modelo de organización política, basado por un lado en la legitimidad, la fuerza y el poder político del presidente de la República, y por otro en los canales del clientelismo político, prácticamente se agotó en las elecciones federales del 6 de julio de 1988. Con el fin del sistema de partido “casi único”, tuvo lugar el inicio de un proceso amplio y complejo de transición política, cuyo eje fue la reforma político electoral y cuya duración abarcaría los siguientes 10 años.<sup>12</sup>

Frente a ese proceso social y político, el nuevo diseño del funcionamiento institucional para la Ciudad tuvo como uno de sus grandes propósitos la construcción de una cultura política participativa. El proceso de transformación se basó en un componente central: la reforma polí-

<sup>12</sup> Cfr. Daiane Davis, *op. cit.*, caps. 2 y 3.

tica. A partir de su activación en el ámbito local, con la reforma constitucional en 1987 –que instituyó el retorno a las elecciones locales en el Distrito Federal–, fue posible que la expresión política de los habitantes de la Ciudad de México tuviera consecuencias políticas.<sup>13</sup>

Las elecciones locales, la transformación de las formas de ciudadanía y el surgimiento y consolidación de las instituciones representativas y electorales locales del Distrito Federal son una realidad en la que la sociedad ha encontrado, sin lugar a dudas, una mejor y más intensa relación con el gobierno de su ciudad.

La transformación del régimen político de la Ciudad de México que ha tenido lugar entre 1985 y 2006 se debe en gran medida a las consecuencias políticas de las elecciones locales, es decir, se debe a las decisiones que los ciudadanos han tomado en uso de su capacidad actora como portadores de idearios y preferencias políticas que han logrado hacer efectivas en los gobiernos electos por ellos. No es una exageración decir que la Ciudad de México ha visto nacer una nueva *politika*, a nuevos *polites* (ciudadanos) y a una *polis* renovada que recupera para sí su dimensión local.

## NUEVAS ELECCIONES Y NUEVAS INSTITUCIONES ELECTORALES LOCALES

Entre 1928 y 1985 los habitantes del Distrito Federal únicamente contaron con la posibilidad de elegir legisladores federales al Congreso de la Unión –senadores y diputados–, ya que el gobierno de la capital se encontraba bajo la responsabilidad del presidente de la República (por

<sup>13</sup> Una visión integral del proceso puede ser consultada en Pablo Javier Becerra Chávez, “La reforma político electoral del Distrito Federal”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal (Sinergia, núm. 1), 2001, pp. 99 y ss.

el que también podían votar) y del Congreso de la Unión; no existía una sola autoridad local que pudiera ser elegida de manera directa por los ciudadanos de la entidad federativa.<sup>14</sup>

En ese contexto, a principios de los años ochenta del siglo XX, la capital del país se caracterizaba –electoralmente hablando– por ser la entidad en la que el partido gobernante obtenía sus menores porcentajes de votación de todo el país.<sup>15</sup>

La crisis económica del final de sexenio en 1982, los efectos políticos y sociales del terremoto de 1985, la demanda de democratización del Distrito Federal por parte de los partidos de oposición y la insurgencia electoral en algunos estados del país condujeron al presidente de la República (y en mucho menor medida al Partido Revolucionario Institucional, PRI), a considerar la alteración de la forma de gobierno para el Distrito Federal como un asunto relevante de la política nacional.<sup>16</sup> El proyecto encontró cauce en el contexto del proceso de la reforma política federal de 1986-1987, y se materializó en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), órgano de representación política local para los habitantes de la Ciudad de México. Esta nueva institución, constituida por 66 representantes electos por sufragio directo, marcó el inicio de una etapa de transformaciones profundas en la vida política de la entidad.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Cfr. Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 1998.

<sup>15</sup> Cfr. Jacqueline Peschard, “Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985”, *Estudios Sociológicos*, núm. 16, México, enero-abril de 1988, pp. 67-101.

<sup>16</sup> Cfr. Daiane Davis, *op. cit.*

<sup>17</sup> Cfr. Luis Daniel Vázquez Valencia, *Los poderes ejecutivo y legislativo del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, pp. 165-207.

## LAS ELECCIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (1988-2006)

Los resultados electorales locales del periodo 1988-2006 para la integración de la Asamblea de Representantes (1988-1994) y para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal –ALDF– (1997-2006) muestran cómo el viejo sistema de partido hegemónico fue perdiendo fuerza en la ciudad capital hasta llegar a una situación en la que dicho partido se colocó como la segunda fuerza política en 1997, y pasó al tercer lugar en las elecciones de 2003 y 2006.<sup>18</sup>

CUADRO 1. Elecciones de representantes a la ARDF (1988-1991-1994)

Partido	Año de la elección					
	1988		1991		1994	
	Total de votos	%	Total de votos	%	Total de votos	%
PAN	687 771	24.59	647 889	18.77	1 177 257	26.62
PRI	767 944	27.46	1 508 652	43.72	1 747 375	39.52
PPS	444 339	15.89	103 250	2.99	34 112	0.77
PMS (PRD)	245 366	8.77	396 071	11.48	920 463	20.82
PFCRN	382 242	13.67	283 685	8.22	53 358	1.20
PARM	210 176	7.51	69 398	2.01	26 367	0.59
PDM	31 942	1.14	44 676	1.29	19 171	0.43
PRT	26 430	0.94	40 159	1.16		
PEM			162 906	4.72		
PT			39 059	1.13	170 501	3.85
PVEM					153 136	3.46

Fuente: Centro de Estadística y Documentación Electoral (CEDE) de la UAM-I

<sup>18</sup> El concepto de partido hegemónico fue acuñado por Giovanni Sartori en *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pp.278-283. Sartori lo utilizó para identificar sistemas de partidos como el mexicano antes de 1988.

Gráfico de los resultados de 1988 de las votaciones para representantes a la ARDF

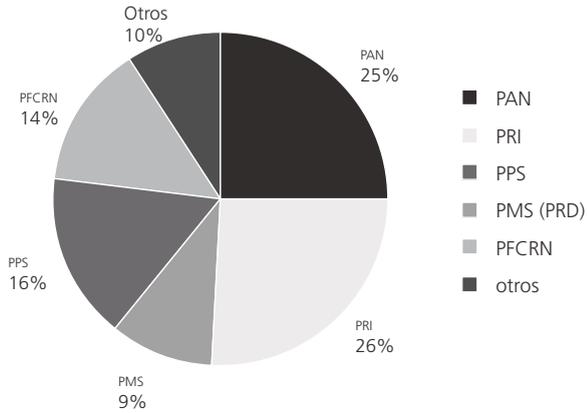
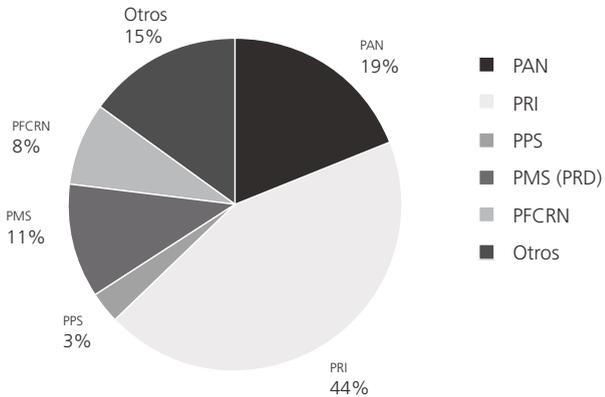
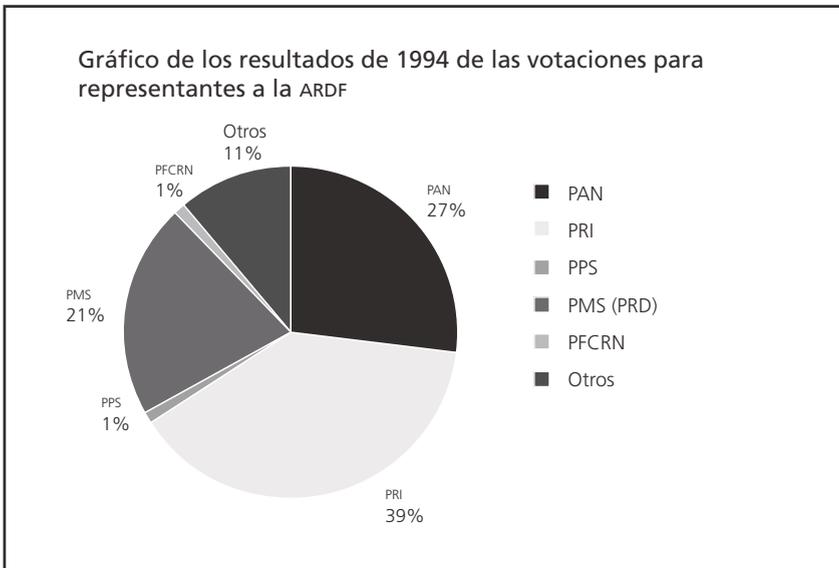


Gráfico de los resultados de 1991 de las votaciones para representantes a la ARDF





CUADRO 1A. Elecciones de diputados a la ALDF (1997-2000-2003-2006)

Partido	Año de la elección							
	1997		2000		2003		2006	
	Total de votos	%	Total de votos	%	Total de votos	%	Total de votos	%
PAN	695 270	17.66	**		734 833	25.03	1192 845	24.97
PRI	907 422	23.04	954 789	21.87	337 979	11.51	***	
PPS	13 579	0.34						
PMS (PRD)	1 740 325	44.20	1 338 091	30.65	1 270 988	43.29	****	
PFCRN								
PARM			36 000	0.82				
PDM	21 443	0.54						
PRT								
PEM								
PT	64 264	1.63	74 845	1.71	40 380	1.38	****	
PVEM	337 572	8.57	**		255 610	8.71	***	
PC	68 237	1.73	12 824	0.29	50 760	1.73	****	
PAN/PVEM			1 522 631	34.88				
PDS			210 309	4.81				
PCD			64 998	1.48				
PSN			5 636	0.12	10 387	0.35		
PAS			7 185	0.16	14 335	0.49		
PMP					70 638	2.41		
PLM					16 077	0.55		
PFC					20 239	0.69		
PRI/PVEM							609 583	12.76
PRD/PC/PT							2 383 893	49.90
PNA							324 021	6.78
PASDC							182 214	3.81

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal

\*Datos parciales del 8 al 9 de Julio de 2006.

\*\*PAN / PVEM, coalición que tomó por nombre Alianza por el Cambio.

\*\*\*PRI / PVEM, coalición que lleva por nombre Unidos por la Ciudad.

\*\*\*\*PRD / PC / PT, coalición que lleva por nombre Por el Bien de Todos.

Gráfico de los resultados de 1997 de las votaciones para representantes a la ALDF

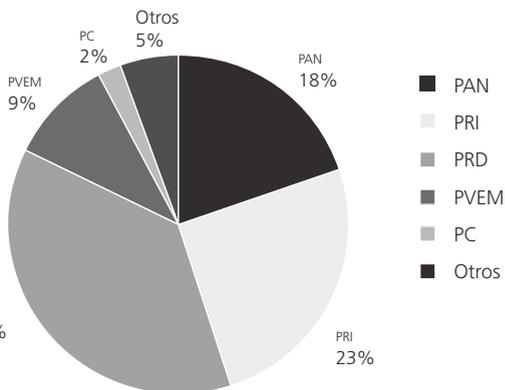


Gráfico de los resultados de 2000 de las votaciones para diputados a la ALDF

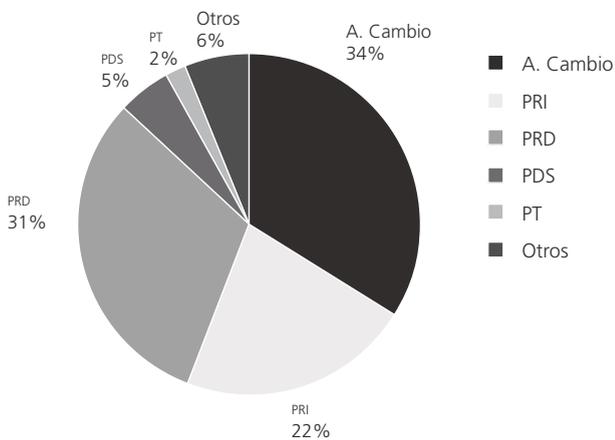


Gráfico de los resultados de 2003 de las votaciones para diputados a la ALDF

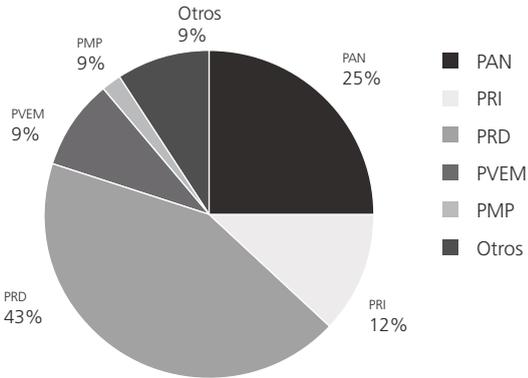
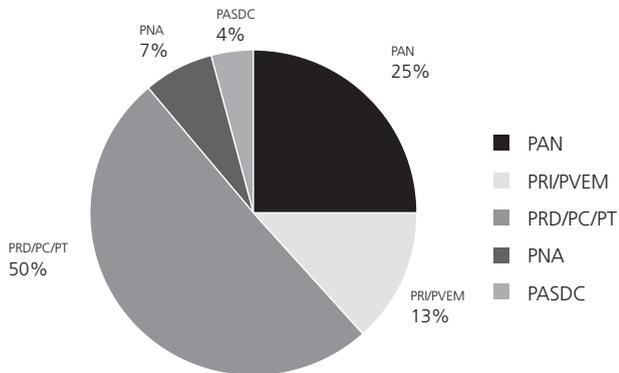


Gráfico de los resultados de 2006 de las votaciones para diputados a la ALDF



Si 1988 marcó el inicio de la etapa donde los resultados electorales comenzaron a tener consecuencias políticas derivadas de las votaciones, la elección de 1997 rompió el modelo de control político corporativo del PRI, y de control administrativo de la capital del país desde el poder ejecutivo. La derrota electoral del PRI en 1997 significó la pérdida del control de la mayoría absoluta del órgano legislativo; paralelamente, en la elección por la jefatura de Gobierno del Distrito Federal, resultó ganador el PRD, con lo que este partido consiguió conformar en la capital del país un gobierno unificado: mayoría en el órgano legislativo y triunfo en la elección de jefe de Gobierno.

En relación con el análisis del desempeño electoral del PRI, resalta la caída de su votación en 2003 y 2006, siendo las más bajas de los últimos seis procesos locales en el Distrito Federal, al conseguir tan solo 11% de la votación, frente a 25% del Partido Acción Nacional (PAN) y 43% del PRD en 2003. En números absolutos, en 2006, el PRI (Alianza por México) obtuvo 709 558 votos frente a 1 192 845 votos del PAN, y 2 383 896 de la Alianza por el Bien de Todos.

Un dato que habla por sí solo, y resulta relevante en la vida electoral en la Ciudad de México en el periodo 1988-2006, es el gran número de fuerzas que han competido en el Distrito Federal por puestos de representación (véanse los cuadros 1 y 1A). De estos partidos, 10 han tenido representación en el órgano legislativo, y de los 10, siete han conseguido formar grupos parlamentarios. Esto se ha reflejado en un dinámico ejercicio de las funciones legislativas, de fiscalización y de representación que desarrolla el órgano de gobierno de la ciudad.<sup>19</sup> El único partido que ha logrado conseguir la fórmula de gobierno unificado es el PRD, en 1997, 2003 y 2006.

<sup>19</sup> Sobre el desempeño de los partidos políticos en cada uno de los tres rubros señalados, consúltese la publicación mensual de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Asamblea*.

## LAS ELECCIONES PARA JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

A pesar de la importancia política y electoral que tuvo el proceso de la reforma política federal de 1989-1990, ni la reforma constitucional (1989), ni la ley electoral de 1990 (*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*), implicaron la modificación del régimen de gobierno ni del sistema electoral del Distrito Federal. Así, el avance y el impulso que se habían producido en 1987 en el contexto del *Código Federal Electoral*, que consideró la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en 1990 se detuvieron.<sup>20</sup>

La recuperación electoral del PRI en el ámbito federal sorprendió en 1991, debido a que se produjo tres años después del episodio de 1988.

Al inicio de 1992, en el contexto de la “recuperación oficial”, se volvió a pensar en la conveniencia de reactivar y conducir, desde el triunfo electoral de 1991-1994, la reforma política del Distrito Federal. La propuesta estuvo dirigida y se concretó desde la Presidencia de la República, a través de la operación política del regente de la ciudad.

La reforma constitucional de 1993, realizada sobre la base de una iniciativa del presidente Carlos Salinas, introdujo modificaciones relevantes en el marco normativo, tanto de la organización del gobierno local como de la elección de sus autoridades, y trasladó del Artículo 73 al Artículo 122 constitucionales los aspectos relativos al Distrito Federal. Se

<sup>20</sup> El único impacto directo de la reforma fue la introducción de un elemento técnico en el sistema electoral “local” para la integración de la Asamblea de Representantes. Se trató del rediseño de la llamada “cláusula de gobernabilidad” (escala móvil de sobrerrepresentación garantizada para el partido que obtuviera al menos 30% de la votación) previamente establecida para la Cámara de Diputados, que aplicaría para el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sobre la reforma y el funcionamiento de la cláusula de gobernabilidad, cfr. Pablo Javier Becerra Chávez, “La reforma político electoral del Distrito Federal”, en *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 99 y ss.

estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, que fue toda una novedad en la tradición constitucional mexicana; el Estatuto fue percibido, en razón de su cercanía a una constitución local, como un cambio sin precedentes.<sup>21</sup>

La reforma constituyó el basamento del que surgiría, tan solo tres años después, la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal electo por sufragio directo, novedad con la que terminaron casi 60 años de tradición en el nombramiento directo, por parte del presidente de la República, de la máxima autoridad del Distrito Federal.

Los resultados electorales por partido político en la elección de jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997, 2000 y 2006 (cuadro 2) muestran con claridad que la disputa por el poder ejecutivo en la Ciudad de México ha tenido lugar básicamente entre tres fuerzas políticas: PAN, PRI y PRD. Juntos, estos partidos reúnen más de 80% de los votos totales de la elección. Sin embargo, en las elecciones de 1997 el PRD aventajó a sus dos competidores por una diferencia mayor de 25% de la votación. Para la siguiente elección, la distancia entre las tres fuerzas se acortó significativamente; en el caso del PRD-PAN, únicamente hubo poco más de un punto porcentual en favor del primero; en el caso del PRD-PRI, la distancia fue de 14 puntos porcentuales en favor del PRD. Para 2006, la distancia entre PRD-PRI alcanzó su mayor magnitud en favor del primero (46 contra 21%, respectivamente); en el caso del PAN, la distancia fue menor ya que este partido obtuvo 27% de la votación. Estos resultados muestran que la disputa política por la jefatura de la Ciudad es altamente competida y que no hay territorios políticos “a salvo” de los contrincantes. Si bien los tres gobiernos locales que han existido en el Distrito Federal han estado encabezados por el PRD, los datos electo-

<sup>21</sup> Sobre el contenido de la reforma, *cfr.* Oziel Serrano Salazar, *op cit.*, y Pablo Javier Becerra Chávez, *op cit.*

**CUADRO 2. Resultado de las elecciones para Jefe de Gobierno en el DF  
(en números absolutos y porcentajes) 1997, 2000 y 2006**

Elección Partido Político	Año de la elección					
	1997		2000		2006	
	Total de votos	%	Total de votos	%	Total de votos	%
PAN	602 927	15.26	**		1 302 097	27.25
PRI	990 234	25.07	998 109	22.80	***	
PRD	1 861 444	47.14	1 506 324	34.50	****	
PC	71 664	1.81	12 084	0.30	****	
PT	50 461	1.27	77 683	1.80	****	
PVEM	266 871	6.75	**		***	
PPS	8 663	0.21				
PDM	16 079	0.40				
PAN/PVEM			1 460 931	33.40		
PARM			15 936	0.40		
PDS			143 660	3.30		
PCD			33 572	0.80		
PSN			5 424	0.10		
PAS			6 857	0.20		
PRI/PVEM					1 031 334	21.58
PRD/PT/PC					2 215 147	46.36
PNA					109 133	2.28
PASDC					50 482	1.05

Fuente: Para 1997, Dirección de Estadística y Documentación Electoral del IFE, para 2000 y 2006 Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

\*Datos parciales del 8 al 9 de Julio de 2006.

\*\*PAN/PVEM, coalición que tomó por nombre Alianza por el Cambio.

\*\*\*PRI/PVEM, coalición que lleva por nombre Unidos por la Ciudad.

\*\*\*\*PRD/PC/PT, coalición que lleva por nombre Por el Bien de Todos.

Gráfico de los resultados de 1997 de las votaciones para jefe de Gobierno

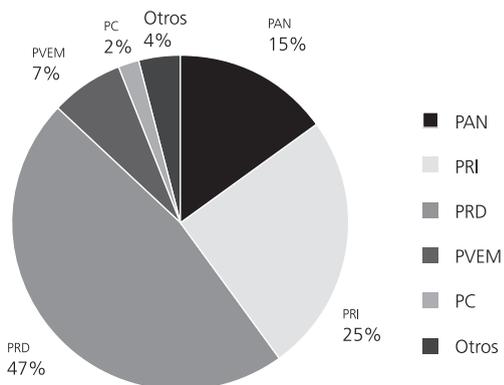
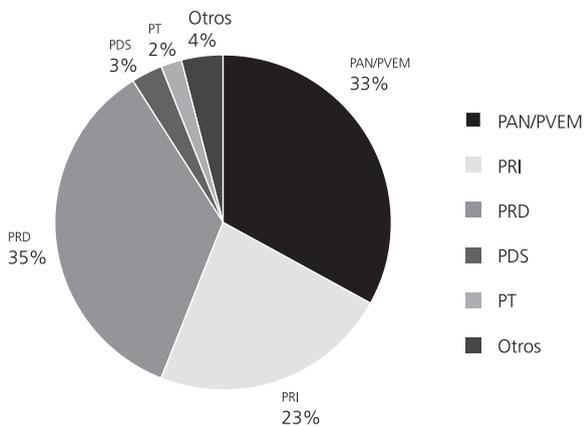
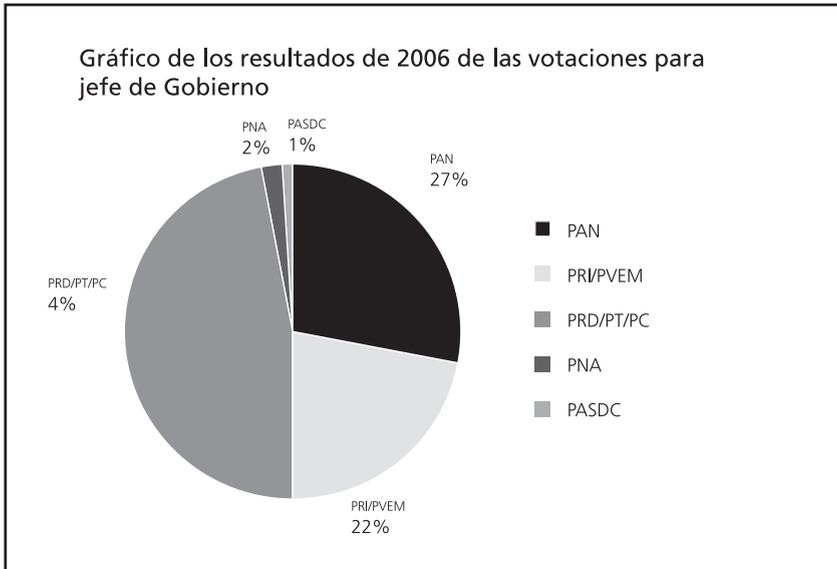


Gráfico de los resultados de 2000 de las votaciones para jefe de Gobierno





rales muestran que la competencia y la competitividad tienen vigencia en la Ciudad de México.

Al respecto, es interesante señalar que la elección de una autoridad unipersonal tan central como es la de jefe de Gobierno no ha producido, en las tres ocasiones en que ha tenido lugar, en forma paralela con la de la Asamblea Legislativa, los mismos resultados para todos los cargos en disputa. El gobierno unificado que arrojó la elección de 1997 no se repitió en 2000; mientras que los resultados de la elección “intermedia” de 2003 dieron al PRD el triunfo con una votación menor que la de 1997. Sin embargo, la consolidación del gobierno unificado que logró el PRD al frente de la Coalición por el Bien de Todos en las elecciones de 2006 abre la posibilidad de un periodo de control del perredismo sobre la Ciudad de México para los próximos años después de 2012.

## LAS ELECCIONES DE JEFES DELEGACIONALES DEL DISTRITO FEDERAL

En lo relativo al régimen delegacional, es importante recordar que entre 1928 y 1996 las delegaciones fueron órganos desconcentrados de la administración pública centralizada del Distrito Federal, y que a partir de la reforma política de 1996 se ha tratado de darles ciertas prerrogativas que se relacionan con la competencia autónoma de los municipios existentes en el resto de las entidades federativas del país. La principal de esas prerrogativas es de orden político y se refiere a la elección popular de los delegados por sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Las delegaciones no tienen autonomía gubernativa, reglamentaria ni hacendaria. En la Constitución y en el Estatuto de Gobierno se las concibe subordinadas al jefe de Gobierno. Por lo anterior, los actuales órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, conocidos genéricamente como delegaciones, son órganos desconcentrados pertenecientes a la administración pública centralizada, y están lejos de tener competencia autónoma, como sí la tienen los ayuntamientos en los gobiernos estatales.

La figura de los jefes delegacionales, electos mediante el voto popular en forma directa por primera vez en 2000, cerró el ciclo de integración del gobierno local de la Ciudad de México iniciado en 1988 con los representantes a la Asamblea. Sin embargo, al igual que sucedió en 1988 con los denominados asambleístas, las atribuciones y el diseño del cargo de jefe delegacional en calidad de instancia administrativa se encuentra limitado y requiere ser refinado y puesto en armonía con respecto al régimen político del gobierno de la Ciudad de México. Se requiere una nueva regulación de los alcances de su capacidad actora, de su autonomía con respecto a la administración central y de su relación

horizontal con respecto a sus pares delegacionales. Todo ello sería factible conseguirlo en el marco de una nueva reforma política para la capital del país, y se trata de una tarea necesaria para consolidar lo avanzado en casi dos décadas de transformación del gobierno local.<sup>22</sup>

En el cuadro 3 se presentan los resultados de las tres experiencias político-electorales en las que los ciudadanos han tenido la oportunidad de participar en su elección.

El análisis electoral de las experiencias de renovación de jefes delegacionales de 2000, 2003 y 2006 revela, o más bien hace evidentes, las deformaciones que produce el sistema electoral de mayoría relativa en la representación en la Ciudad. Con una votación en números absolutos y relativos muy cercana, el PAN y el PRD han obtenido una muy desigual porción del poder delegacional (cargos de delegado). En 1997 el PAN obtuvo 1 439 482 votos, equivalentes a 33.10% de la votación, frente a 1 433 633 votos del PRD, equivalentes a 33% de la votación total; sin embargo, el PRD obtuvo 10 jefaturas de las 16 en disputa, mientras que el PAN se quedó con seis. Ello se debe a que el sistema de mayoría es categórico y da el triunfo al candidato que obtiene legítimamente la mayor votación en el distrito o circunscripción, donde la diferencia entre el ganador y el perdedor puede ser un voto, mil o cien mil, y eso no cambia el resultado; sólo gana uno, el que tuvo más preferencias.

En el caso del PRI, con poco más de un millón de votos en 2000 no alcanzó a ganar una sola delegación; paradójicamente, en 2003, con su votación desplomada con respecto a 2000, obtuvo el triunfo en una delegación.

<sup>22</sup> Cfr. Manuel Larrosa H., “Las transformaciones del régimen político del Distrito Federal 1977-2006”, en Antonella Attili (coord.) *Treinta años del cambio político en México, op. cit.*, y “La agenda pendiente de la reforma política del Distrito Federal”, en Manuel Larrosa y Pablo J. Becerra (coords.) *Elecciones y partidos políticos en México, 2003*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Plaza y Valdés, 2005.

Para las elecciones de 2003, la distancia de la votación entre el PAN y el PRD se acentuó en favor del segundo, con lo que el PAN perdió cuatro de las seis delegaciones que había ganado en 2000. Finalmente, en 2006, el PRI tuvo el peor resultado con 611 843 votos frente a 1 246 844 del PAN y 2 354 728 de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia).

**CUADRO 3. Resultado de la elecciones locales en el DF para jefes delegacionales (en números absolutos y porcentajes) 2000 y 2003**

Partido	Año de la elección					
	2000		2003		2006	
	Total de votos	%	Total de votos	%	Total de votos	%
PAN	**		723 481	24.69	1 246 847	26.13
PRI	1 014 929	23.40	328 403	11.21	***	
PRD	1 433 633	33	1 373 742	46.87	****	
PC	13 028	0.30	35 549	1.21	****	
PT	74 204	1.70	38 506	1.31	****	
PVEM	**		208 139	7.10	***	
PMP			54 171	1.85		
PLM			16 500	0.56		
PFC			16 704	0.57		
PAN / PVEM	1 439 482	33.10				
PARM	35 982	0.80				
PDS	147 518	3.40				
PCD	50 854	1.20				
PSN	5 807	1.10	8 083	0.28		
PAS	7 035	0.20	19 191	0.65		
PRI / PVEM					611 843	12.82
PRD / PT/ PC					2 479 228	51.96
PNA					226 792	4.75
PASDC					126 624	2.65

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

\*Datos parciales del 8 al 9 de Julio de 2006.

\*\*PAN/PVEM, coalición que tomó por nombre Alianza por el Cambio.

\*\*\*PRI/PVEM, coalición que lleva por nombre Unidos por la Ciudad.

\*\*\*\*PRD/PC/PT, coalición que lleva por nombre Por el Bien de Todos.

Gráfico de los resultados de 2000 de las votaciones para jefes delegacionales

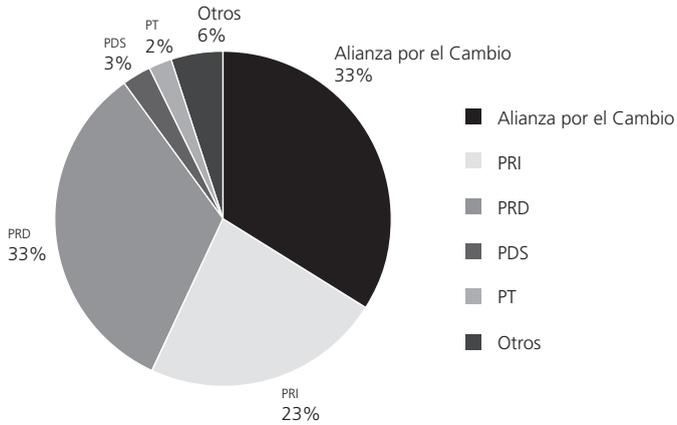
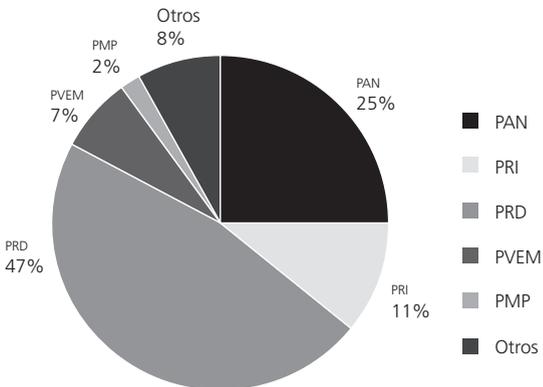
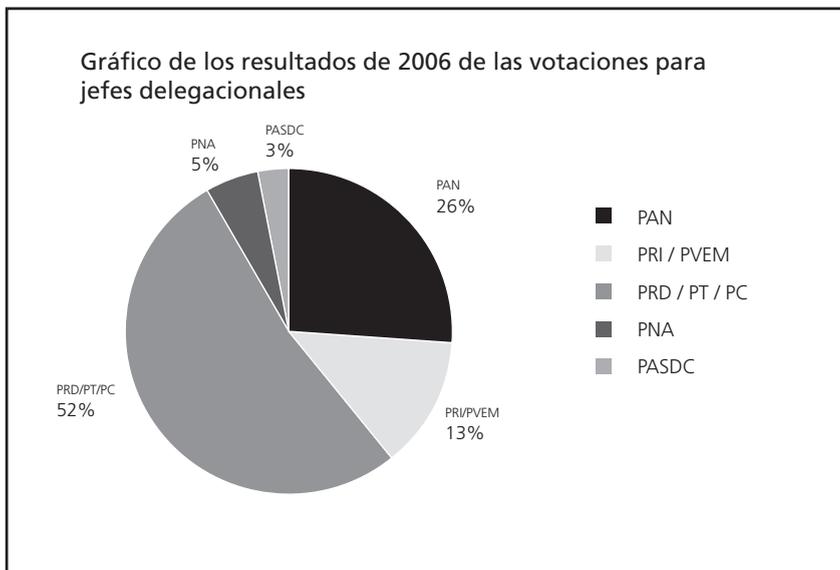


Gráfico de los resultados de 2003 de las votaciones para jefes delegacionales





Con estos números, el PRI no encabezaré ningún gobierno delegacional en la Ciudad de México; el PAN lo hará en tres de las 16 delegaciones, y el PRD se hará cargo de 13 demarcaciones.

#### EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (1999-2006)

La creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) marca una época nueva en la vida política de la Ciudad de México. Su creación está directamente relacionada con el proceso de reforma política que tuvo lugar en 1998. Fundado por mandato del *Código Electoral del Distrito Federal* –promulgado el 30 de diciembre de 1998–, el IEDF inició formalmente sus labores el 29 de enero de 1999, con la sesión de instalación de su Consejo General. En él tomaron parte los consejeros que habían sido designados por la ALDF el 14 de ese mismo mes, así como representantes de los cinco partidos políticos que a la sazón contaban con registro legal.

En el último año del siglo XX vio la luz la primera institución electoral local de la Ciudad de México, responsable de organizar y llevar a cabo las elecciones locales y los procesos de participación ciudadana. Hacer el recuento de los primeros siete años de vida del IEDF resulta una tarea que desborda desde cualquier ángulo el alcance de este ensayo; sin embargo, el nacimiento del IEDF es de una trascendencia institucional tal, que debe ser comentada.

Desde su fundación, el Instituto ha tenido una vocación: organizar y realizar elecciones libres, transparentes y legales, así como rendir cuentas de su labor. Ambas acciones las ha llevado a cabo poniendo al alcance del público interesado la información necesaria, prueba de lo cual es la memoria institucional en la que se recoge la tarea titánica de la construcción de la institución. Es verdad que nadie es un buen juez de sí mismo, sin embargo, solamente quien ha vivido la experiencia de fundar una institución puede transmitir la sustancia de esa esencia:

Desde su fundación, el Instituto Electoral del Distrito Federal, ha aspirado a que la ciudadanía reconozca en él un órgano de Estado, con capacidad para organizar eficaz y eficientemente los procesos electorales y de participación ciudadana. El IEDF ha buscado desde entonces constituirse como un componente fundamental de la institucionalidad democrática nacional y capitalina, mediante acciones orientadas a contribuir a la calidad y el calado de nuestra democracia, así como a la consolidación y construcción de la confianza ciudadana en las instituciones democráticas y republicanas, como vía para el fortalecimiento entre el Estado y la sociedad.

El Instituto Electoral capitalino fue la última institución electoral de carácter local en ser creada en el país. Ante la carencia de una historia electoral propiamente local y con una fuerte y prestigiada presencia de la autoridad electoral federal, el posicionamiento del Instituto ante la ciudadanía capitalina parecía una tarea de imposible realización. Se estableció

entonces que la ruta más certera para lograr la confianza ciudadana consistía en el trabajo eficaz y en el contacto permanente con el electorado. En muy poco tiempo, la sociedad capitalina logró reconocer a su autoridad electoral local y distinguirla de otras homólogas. A la vuelta de seis años, el Instituto Electoral fue calificado por la ciudadanía como la segunda autoridad que mayor respaldo suscita, según una encuesta realizada por encargo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Animado por una visión moderna de la democracia, que corresponde con la definición constitucional de ésta como un sistema de vida, el Instituto ha hecho de la divulgación de los valores democráticos y la promoción de la ética pública, dos pilares de su quehacer. Es por ello, que a lo largo del tiempo se ha esforzado por hacer de su administración un ejercicio de racionalidad que, con apego a normas explícitas y precisas, planea acciones y aplica recursos de modo eficiente...

Con ello, ha logrado acreditar transparencia y profesionalismo, como institución depositaria y administradora de recursos públicos. Al hacerlo así, ha enviado un mensaje a la ciudadanía sobre la pertinencia de su labor y existencia, pero también sobre la aplicación de valores en el ejercicio cotidiano de las instituciones del Estado. Ejercicio administrativo con contenido ético y alto desempeño profesional, condensan la propuesta que desde su origen ha hecho el Instituto Electoral de ética pública...<sup>23</sup>

Esta imagen de la institución corresponde con la realidad. El trabajo que el IEDF ha desempeñado en su primer ciclo de existencia cumple con los propósitos que se impuso en enero de 1999, y por ello podemos decir, junto con la tripulación del servicio profesional, la primera generación de consejeros electorales y su personal, que la embarcación ha

<sup>23</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria Institucional* (1999-2006), México, IEDF, 2005.

sido conducida a buen puerto. Y sin embargo, hace falta conocer “la historia oculta” de la construcción institucional, la de las dimensiones humanas en lo político y lo organizacional que forma parte de otro tipo de investigación; por ahora contamos y conocemos los resultados que el IEDF nos ha entregado a los ciudadanos entre 1999 y 2006: resultados confiables y transparentes de las elecciones vecinales de 1999;<sup>24</sup> de las de jefe de Gobierno, diputados y jefes delegacionales de 2000 y 2006, y de las de diputados y jefes delegacionales de 2003, resultados que son la prueba de una institución indispensable para la vida democrática de la Ciudad de México.

## BALANCE

Hecho el recorrido, no queda más que reconocer que se trata de un tramo de historia de la Ciudad de México en el que la relación entre elecciones, ciudadanía e institucionalidad electoral ha adquirido una densidad política y social muy positiva.

La democratización de los gobiernos locales, como el del Distrito Federal, ha caminado de la mano con el desarrollo de la sociedad civil, mostrando que ésta es una condición de primer orden para el avance democrático local y nacional.

El carácter electivo de las autoridades de la Ciudad ha modificado la cultura política de los ciudadanos, que con su actividad política han logrado recuperar el sentido fundamental del vínculo entre sociedad y gobierno, al asumir el papel directo en la conformación del poder público de su entidad federativa.

<sup>24</sup> Sobre estas elecciones, *cfr.* Carlos Martínez Assad, “Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal”, en Gustavo Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

Hoy día existe una nueva organización institucional de la representación política, del ejercicio del gobierno y de la organización electoral, triángulo que define al nuevo régimen político de la Ciudad de México y al nuevo sistema político local, en el que el ciudadano juega un papel central. Han sido 15 años de trabajo colectivo en el que los partidos políticos, el gobierno, los órganos autónomos y la sociedad han sido los protagonistas de su propia obra.

Es evidente que después de los resultados de las elecciones locales y federales de 2006, la tarea de completar el diseño institucional de la reforma política de la Ciudad de México es una tarea urgente; la República está incompleta sin esta necesaria redefinición de la relación entre poderes federales y órganos de gobierno de la ciudad capital. Es evidente, también, que en materia electoral resulta urgente modificar el *Código Electoral del Distrito Federal*.

Con la reforma constitucional se podrá completar el diseño del nuevo régimen político de la capital de todos los mexicanos y conseguir la armonía institucional, en sentido vertical con los poderes federales, y horizontal entre los órganos de gobierno de la Ciudad; con la reforma electoral, conseguiremos que el IEDF organice mejores elecciones y que los ciudadanos estén más satisfechos con los resultados y trabajos de su órgano electoral.

## SIGLAS DE PARTIDOS Y COALICIONES

PAN =Partido Acción Nacional  
PRI =Partido Revolucionario Institucional  
PPS =Partido Popular Socialista)  
PARM =Partido Auténtico de la Revolución Mexicana  
PDM =Partido Demócrata Mexicano  
PCM =Partido Comunista Mexicano  
PST =Partido Socialista de los Trabajadores  
PRT =Partido Revolucionario de los Trabajadores  
PSD =Partido Social Demócrata  
PSUM =Partido Socialista Unificado de México  
PMT =Partido Mexicano de los Trabajadores  
PMS =Partido Mexicano Socialista  
PFCRN =Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional  
PRD =Partido de la Revolución Democrática  
PEM =Partido Ecologista de Mexicano  
PT =Partido del Trabajo  
PVEM =Partido Verde Ecologista de México  
PC =Partido Covergencia por la Democracia  
PAN/PVEM =Coalición que tomó por nombre Alianza por el cambio  
PRD/PT/PAS/PC/PSN =Coalición que tomó por nombre Alianza por México  
PCD =Partido Centro Democrático  
DSPPN =Democracia Social Partido Político Nacional  
PSN =Partido de la Sociedad Nacionalista  
PAS =Partido Alianza Social  
PMP =Partido México Posible  
PLM =Partido Liberal Mexicano  
PFC =Partido Fuerza Ciudadana  
PRI/PVEM =Coalición que tomó el nombre de Alianza por México para elecciones federales y Unidos por la ciudad en el DF  
PRD/PC/PT =Coalición que tomó el nombre de Por el bien de todos  
PNA =Partido Nueva Alianza  
PASDC =Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina

## Los autores

### John M. Ackerman

Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y coordinador del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso-México). Es maestro y doctor por la Universidad de California, Santa Cruz. Experto en las temáticas de Políticas Públicas, Derecho Electoral, Transparencia, Combate a la Corrupción, Rendición de Cuentas, Participación Ciudadana y Organismos Autónomos.

Ha publicado los resultados de sus investigaciones en diversos medios que incluyen *World Development*, *Administrative Law Review*, *Gestión y Política Pública*, Banco Mundial, Siglo XXI Editores, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Auditoría Superior de la Federación, *Perfiles Latinoamericanos*, Revista *Quórum*, Periódico *Reforma*, Revista *Proceso*, *San Francisco Chronicle*, *Houston Chronicle*, *San Diego Union-Tribune* y *New York Times*.

Es consultor senior del Banco Mundial y presidente adjunto de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo. Fue coordina-

dor técnico de la Mesa 7 –Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas– de la Convención Nacional Hacendaria. También ha sido consultor de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Global Integrity, el Open Society Institute, el International Budget Project, la Secretaría de la Función Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados y el Gobierno del Distrito Federal. Ha recibido financiamiento para sus investigaciones de la Fundación Fulbright-García Robles, The National Science Foundation (NSF), la Fundación MacArthur, la Fundación Ford y el Instituto para México y los Estados Unidos de la Universidad de California (UC Mexus). Nació en Filadelfia, Estados Unidos, y es mexicano por naturalización.

### **Lucía Álvarez**

Doctora en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es investigadora titular en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (Ceiiich) de la UNAM, donde coordina el proyecto de investigación “Construcción democrática e inclusión social en la Ciudad de México”. Ha sido profesora de la licenciatura en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM durante 25 años, como titular en las materias Sociología de la Cultura, Taller de investigación Sociológica y Sociología Urbana de la Ciudad de México.

Es autora de dos libros: *El Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura* (Ceiiich, UNAM), y *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública* (Plaza y Val-

dés-Ceiich), así como coordinadora de otros cuatro: *Participación y democracia en la Ciudad de México* (Ceiich-La Jornada), *La sociedad civil ante la transición democrática* (Plaza y Valdés), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo* (Ceiich/Azcapotzalco-Dirección de Estudios Históricos DEH, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) / Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM-A), y *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México* [Ceiich-UNAM-UAM-A, DEH, INAH-Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y Plaza y Valdés]. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores y es miembro de la Red Mexicana de Investigadores sobre Sociedad Civil (Remisoc).

### **Facundo González Bárcenas**

Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco (UAM-A); realizó estudios de Sociología Política en el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” y es candidato a doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la UAM-Xochimilco.

Es autor de diversos ensayos sobre teoría política, sistema político mexicano, análisis electoral y metodología de las ciencias sociales, entre ellos, “Modernidad, posmodernismo y proyecto político”, “La ambigüedad del cambio”, “Estabilidad política” y “La periodización como apertura a la realidad sociohistórica”. Es coautor del *Tesaurus político electoral* elaborado para la Red Nacional de Bibliotecas del Instituto Federal Electoral (IFE) y autor de dos textos de Bases Teóricas para el Servicio Profesional Electoral del propio Instituto: *Las elecciones en México* y *Partidos políticos y sistemas de partidos*.

Fue secretario técnico de la Comisión de Educación, Salud y Asistencia Social en la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal; subdirector de Investigación en Cultura Política en el IFE, coordinador de asesores de la delegación Benito Juárez, coordinador ejecutivo de Desarrollo Informático del Gobierno del Distrito Federal y asesor de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.

Ha sido docente de la Universidad del Claustro de Sor Juana, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, la UAM-Iztapalapa y la maestría en Instituciones y Procesos Electorales del Servicio Profesional Electoral del IFE. Actualmente es profesor-investigador de la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

### **Marta Lamas**

Etnóloga de la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH) y maestra en Ciencias Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es profesora del Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), editorialista de la revista *Proceso* y directora de la revista *Debate feminista*.

Su libro más reciente es *Feminismo: transmisiones y retransmisiones* (México, Taurus, 2006).

### **Manuel Larrosa Haro**

Politólogo, con estudios de maestría en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Desde 1995 es profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I), en las li-

cenciaturas de Ciencia Política y Sociología. Es responsable del Centro de Estadística y Documentación Electoral, desde donde coordina la serie editorial *Elecciones y partidos políticos en México*. Ha coordinado diversas promociones de los diplomados en Estudios Electorales; Asamblea Legislativa y Ciudad de México, y Teoría y Práctica Parlamentaria. Su trabajo académico de docencia, investigación y difusión se ha concentrado en las líneas Sistema político mexicano; Estudios electorales y parlamentarios en perspectiva comparada, y Metodologías para el análisis político. Su labor de difusión se ha centrado en la capacitación para el trabajo electoral y parlamentario.

Es consejero electoral en el Distrito XXVI local del Distrito Federal, y consejero suplente del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).



*Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal* terminó de imprimirse en Litográfica Rimol, S.A., Virginia 361, colonia Nativitas, 03500 México, D.F., en noviembre de 2006. La formación la realizó Xavier Aguilar. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Nilda Ibareguren, técnica especializada “A”. El tiraje fue de 6 mil ejemplares impresos en papel cultural de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos. Se utilizó la fuente tipográfica Goudy.