

Conflictividad social y legislación electoral en el Distrito Federal, 1976-1987

*Luis Reygadas
Mónica Toussaint*

EN ESTE TRABAJO INTENTAREMOS demostrar que existe una abierta contradicción entre la estructura jurídico-política del Distrito Federal y la realidad social que vive esta entidad. Dicha contradicción se expresa en la falta de correspondencia entre la legislación que reglamenta los mecanismos de representación política y gobierno en el Distrito Federal y las costumbres, ideologías y expectativas de los habitantes de esta región del país.

Más de 11 millones de capitalinos viven dentro de un estatuto jurídico particular: no tienen derecho a elegir gobernador, presidentes municipales ni diputados locales. Esto resulta asombroso, no sólo si reflexionamos en que esos 11 millones representan alrededor del 15% de la población del país, sino también porque los habitantes del Distrito Federal alcanzan los niveles de escolaridad más altos de la República y tienen mayores facilidades para acceder a la cultura y a la información política. En otras palabras, el núcleo poblacional del país cuyos patrones de vida podrían adecuarse más a las prácticas políticas de la democracia moderna, se enfrenta a la estructura de gobierno y de representación más atrasada de México, además de compartir con el resto del país una legislación electoral que también acusa signos de inoperancia a pesar de sus constantes reformas.

El Distrito Federal: una sociedad civil en expansión

Hemos dicho que las costumbres y las expectativas políticas de

los habitantes de la capital del país serían más compatibles con un sistema de democracia moderna que con el verticalismo que priva en el gobierno del Distrito Federal. Intentaremos demostrar esta idea por medio de algunas tesis explicadas en forma escueta.

1. La urbanización ha creado sistemas de valores y prácticas culturales que tienden a distanciarse del paternalismo y el corporativismo. La ciudad de México, con su vertiginoso ritmo de vida y su infinita red de relaciones sociales, ha creado nuevas generaciones de ciudadanos con una visión del mundo mucho más dinámica, amplia y multipolar que la que prevalece en el campo o la que tenían los capitalinos hace algunas décadas. Esta visión del mundo contrasta con las jerarquías paternalistas y las adhesiones corporativas que se encuentran en la base de una estructura política en la que el Presidente de la República designa al Jefe del Departamento del Distrito Federal y éste, a su vez, a los delegados. La urbanización ha producido también, claro está, otras formas de control y dominación política. Pero lo que nos interesa destacar es que son precisamente otras, diferentes a las que dieron origen al sistema político mexicano.

2. Los habitantes del Distrito Federal tienen fuertes expectativas de movilidad social y política. Incluso quienes viven en condiciones de extrema marginación consideran a la ciudad como una alternativa de mejoría. El partido oficial también ha sido durante muchos años un enorme dispositivo de movilidad social, desde sus niveles más bajos hasta los puestos más importantes de la administración pública. Sin embargo, la crisis ha estrangulado muchas de las vías tradicionales de ascenso en la escala social y, de este modo, millones de capitalinos se encuentran en una situación de estancamiento o de franco retroceso de su nivel de vida y *status* social. Una vez iniciada la movilidad social ascendente, es difícil que se acepte un movimiento en sentido inverso. Esta situación no ha dado lugar a ninguna revuelta masiva, pero genera una presión subterránea en favor de mejoras materiales y de ampliación de los espacios políticos. Es más difícil que se acepte la manipulación gubernamental sobre los procesos electorales cuando los caminos de la movilidad social se encuentran congestionados.

3. En el Distrito Federal hay numerosos sectores medios cuyos patrones de consumo e ideología son cada vez más imper-

meables al discurso oficial. Uno de los rasgos más característicos de la capital de la República es la omnipresencia de la pequeña burguesía que le confiere un sazón particular a la ciudad con sus modas, su lenguaje y sus patrones de consumo. Más receptivos a los códigos de los medios masivos de comunicación que al lenguaje de los discursos oficiales, estos sectores medios se alejan del partido gubernamental, ya sea para refugiarse en la abstención o para adherirse a la oposición, tanto de izquierda como de derecha.

4. Las nuevas generaciones de trabajadores también tienden a distanciarse de los sistemas corporativos de dominación. No sólo las modernas clases medias urbanas entran en contradicción con el corporativismo, también los nuevos sectores obreros se alejan de él. Nacidos en el Distrito Federal, con varios años más de educación escolar y enfrentados a procesos de trabajo tecnológicamente avanzados, la joven clase obrera del Distrito Federal tiene comportamientos políticos muy distintos a los de la generación que la precedió. Los obreros que se han incorporado al trabajo en los últimos diez años han recibido pocos beneficios sustanciales de la alianza entre sus líderes sindicales y el Estado. Inmersos en la cultura urbana, al igual que muchos otros sectores populares, estos trabajadores podrían adaptarse con mayor facilidad a un sistema electoral más competitivo que a los procesos electorales que existen hoy en el Distrito Federal.

5. El deterioro ecológico de la capital ha despertado en sus habitantes una preocupación por su ciudad y sus problemas. La explosión en San Juanico, las repercusiones de los terremotos de 1985, las inversiones térmicas, el tráfico y las aglomeraciones diarias han creado en los capitalinos una sensación de angustia y preocupación cotidianas. La irresponsabilidad y la tibieza de las autoridades en el combate de la contaminación y de la hipercentralización han convertido esa angustia en una actitud de desconfianza hacia el gobierno. En momentos críticos la población ha desbordado a las instituciones. De este modo la demanda por la democratización del Distrito Federal ha dejado de ser una consigna política lejana al ciudadano común para convertirse en algo tangible, vinculado a la supervivencia cotidiana.

6. Los jóvenes del Distrito Federal desarrollan prácticas culturales que desbordan los estrechos cauces de una sociedad política vertical. Del movimiento del 68 a las manifestaciones del

CEU, de la generación del rock a los chavos banda, encontramos un denominador común: los jóvenes de la capital se adhieren masivamente a movimientos sociales que, sin ser ajenos a la política, sí rebasan los cauces partidarios o institucionales. Para los jóvenes, que constituyen un porcentaje significativo de la ciudadanía, no puede ser atractiva una contienda electoral cuyos resultados son conocidos y administrados de antemano, además de que las autoridades más cercanas ni siquiera son objeto de elección popular. Por ello, la mayor parte de la población juvenil del Distrito Federal se abstiene de votar o lo hace por partidos de oposición.

7. Los habitantes de la capital reciben diariamente una cantidad impresionante de mensajes. Es bien conocido el carácter enajenante de los medios de comunicación masiva en México, así como el control que ejercen sobre ellos el Estado y los monopolios privados. Sin negar lo anterior, también hay que hacer notar que la población capitalina recibe desde temprana edad un cúmulo de mensajes por un sinnúmero de medios: radio, televisión, periódicos, carteles, impresos, películas, teléfono, escuelas, etc. Por más que esta información esté manipulada y mediatizada, pensamos que permite que el capitalismo medio disponga de una cierta cultura política. De aquí que sea inconcebible que se mantenga una estructura política que concentra en tan pocas manos las decisiones sobre una ciudad de varios millones de habitantes, en la que un alto porcentaje de la población sabe leer y escribir, en la que se leen diariamente millones de revistas y periódicos, en la que hay millones de personas con estudios mínimos de secundaria, etcétera.

Todos estos factores y otros más que no alcanzamos a mencionar aquí conforman un proceso que podría describirse de la siguiente manera: en el Distrito Federal de los años ochenta hay una poderosa sociedad civil en expansión, que sin embargo permanece constreñida por una sociedad política particularmente asfixiante, que copa todos los espacios. Aún no se han creado las estructuras políticas que reconozcan la importancia de dicha sociedad civil, pero esto no quiere decir que no exista. Bajo la apariencia de un Estado omnipotente y de una sociedad civil raquítica, dormita un poderoso mundo de relaciones sociales, costumbres y expectativas que rebasan los estrechos marcos de las instituciones políticas, lo que nos revela que la fortaleza de éstas

no es tanta como parece, ya que experimentan un lento pero continuo deterioro de sus bases consensuales. Consideramos que este desequilibrio entre una estructura política creada desde hace varias décadas y una sociedad civil que vive profundas transformaciones, se encuentra en el origen tanto del crecimiento de los votos a favor de la oposición en el Distrito Federal como de la evolución de la legislación electoral.

Los resultados electorales son elocuentes: en el Distrito Federal el partido oficial ya no es apoyado por la mayoría de los ciudadanos. Si analizamos los resultados de las cuatro últimas elecciones presidenciales y agrupamos por un lado los votos percibidos por el candidato del PRI y por otro los obtenidos por otros candidatos así como los anulados, podemos elaborar un cuadro sobre las entidades federativas con mayor votación para la oposición (cuadro 1).

En el cuadro 1 se advierte claramente que en todos los casos el Distrito Federal es la entidad con mayor porcentaje de votación a favor de la oposición y en contra del partido oficial. En 1982 Miguel de la Madrid obtuvo 1 977 179 votos en la capital (sumando los del PRI, PPS y PARM). Esa cifra representó únicamente el 35% de los ciudadanos del Distrito Federal en edad de votar.¹ Así, un presidente que sólo fue apoyado en las urnas por el 35% de la ciudadanía de la capital tiene la facultad de designar al regente de la ciudad y éste, a su vez, a los delegados políticos. En cambio, la oposición más nutrida del país, en términos absolutos y relativos, no tiene la más mínima participación en el gobierno de la ciudad ni dispone de una instancia legislativa local para expresar sus puntos de vista.

La tendencia hacia la baja del voto priísta en la capital es evidente en los últimos años. Mientras que en 1976 el candidato del PRI a la presidencia de la República obtuvo 2 376 000 votos (incluyendo los del PPS y PARM), esta cifra se redujo a 1 977 174 en 1982 y, en 1985, esos tres partidos juntos sólo obtuvieron 1 311 623 votos en las elecciones para diputados de mayoría relativa. Si bien en las elecciones intermedias descienden los sufragios en términos absolutos, en 1985 la votación para el partido oficial también descendió en términos relativos.

¹ De acuerdo con la proyección de los datos del Censo de Población de 1980 se calcula que en 1982 en el Distrito Federal había 5 600 000 personas de 18 años y más.

Cuadro 1

Elecciones presidenciales, 1964-1982.

Entidades federativas con mayor porcentaje de votos de oposición

<i>Entidad</i>	<i>Año</i>	<i>Voto opositor (%)</i>
Distrito Federal	1964	25.1
Chihuahua		21.3
Baja California		20.8
Zacatecas		20.5
Distrito Federal	1970	30.8
Baja California		25.7
Guanajuato		19.1
Chihuahua		19.0
Distrito Federal	1976	19.6
Chihuahua		10.7
Nuevo León		9.5
Morelos		7.8
Distrito Federal	1982	48.2
Baja California		46.1
México		41.8
Jalisco		41.5

Fuente: Elaborado a partir de datos de la Comisión Federal Electoral.

En las elecciones federales de 1985 la oposición aumentó notablemente su porcentaje de votos en el Distrito Federal, mientras que el del PRI disminuyó. En las elecciones para diputados de mayoría relativa el PRI obtuvo 1 193 260 votos, mientras que los votos sumados de los partidos opositores ascendieron a 1 334 465. Esta última cantidad aumenta a 1 606 012 si se añaden los votos por candidatos no registrados y los anulados. En términos relativos, los sufragios por los partidos de oposición más los anulados y por candidatos no registrados representan el 57.4% de los emitidos, mientras que el PRI sólo alcanzó el 42.6%. Si consideramos que en ese año había 5 074 951 ciudadanos empadronados, resulta que el PRI sólo fue respaldado en las urnas por el 23% de los capitalinos empadronados. Todavía más impactante resulta el dato de que los 1 193 260 votos por el PRI constituyen únicamente un raquítico 17.8% de los capi-

talinos en edad de votar.² Lo increíble es que subsista una legislación político-electoral que garantice que un partido que ha perdido el consenso de la mayoría de la población capitalina detente el monopolio político de la entidad.

Los resultados electorales en el Distrito Federal sin duda alguna han hecho reflexionar al personal del Estado en la posibilidad de transformar el estatuto jurídico-político de la capital de la República. Sin embargo, la situación se ha tornado muy compleja. Entre más necesaria se hace esta transformación, más imprevisibles resultan sus consecuencias y aparecen mayores resistencias al cambio. Hace 15 años, convertir al Distrito Federal en un estado más entrañaba el riesgo de que la oposición obtuviera algunas diputaciones. Democratizarlo hoy significa la posibilidad no sólo de que la oposición gane algunas delegaciones (o futuros municipios) sino una nueva versión del conflicto de Chihuahua, pero elevado a la décima potencia y en el corazón del país. Cabe preguntarse si postergar esta decisión ¿no equivale a preparar un escenario en el que la democratización del Distrito Federal iría acompañada de una ruptura estructural en el sistema político mexicano?

La negativa estatal a la democratización de la capital representa una resistencia desde el poder. Esta resistencia se encuentra reforzada por la presión de los grupos sociales que se han beneficiado con el autoritarismo en la designación de las autoridades capitalinas contratistas, empresarios de la construcción, fraccionadores, proveedores, transportistas, etc. Estos sectores se han enriquecido mediante la simbiosis con los funcionarios públicos encargados de la administración de la ciudad. De este modo, la confluencia de intereses creados con la centralización del poder constituye un contrapeso a la presión que ejerce la sociedad civil en torno a la apertura de espacios políticos en la entidad. Este rejuego de fuerzas políticas y sociales se encuentra en el trasfondo del debate sobre la legislación electoral y la estructura de gobierno de la capital del país.

Como veremos a continuación, la línea que se ha seguido en los últimos años es la de reformar para conservar. Se han hecho modificaciones importantes a la legislación electoral federal y al-

² Calculando, para 1985, 6 700 000 de 18 años y más en el Distrito Federal de acuerdo con la proyección de los datos censales de 1980.

gunos cambios de segundo orden a la estructura de gobierno y representación del Distrito Federal. Sin embargo, no se han alterado la esencia de los procesos político-electorales y la contradicción básica que señalamos al principio, lejos de disolverse, se perfila de manera cada vez más nítida.

La legislación federal electoral: cambiar para preservar

En el Distrito Federal se entremezclan lo local y lo nacional. El centralismo chilango considera como propio lo que pertenece a todo el país y lo que llaman nacionales, malamente, sucesos e instituciones que con trabajos cubren el área metropolitana. Esto es más patente aún en el terreno electoral, ya que al no haber comicios locales, las elecciones federales son el único espacio en el que los capitalinos emiten su voto. Resulta entonces obligado analizar la evolución de la legislación electoral federal. Obviamente la transformación de esta legislación obedece a un cúmulo de factores de carácter nacional. Deliberadamente haremos abstracción de ellos para limitarnos a reseñar las reformas electorales más relevantes de los últimos años para enmarcar el problema del estatuto jurídico-político del Distrito Federal.

El sistema electoral mexicano, lejos de ser inmutable, finca su estabilidad en constantes reformas. Casi en todos los sexenios se han producido cambios a los ordenamientos jurídicos. La lógica de estos cambios obedece al objetivo de preservar la hegemonía del partido oficial y el control gubernamental sobre los procesos electorales. Para ello, cada vez se ha modificado lo mínimo indispensable. Se ha demostrado que, entre el cerrado sistema político que describió Pablo González Casanova en los años sesenta y una amplia y flexible democracia parlamentaria, existen muchísimas posibilidades intermedias. La historia reciente de la legislación electoral en México podría reseñarse como la presión de la oposición y de la sociedad civil para transitar el camino hacia la democracia de la forma más rápida y directa posible, y la resistencia gubernamental para convertir esa transición en un largo peregrinar repleto de estaciones intermedias, recovecos, veredas falsas y nuevos obstáculos. El resultado es un complicado laberinto en el que se recorren largos trechos pero a veces da la impresión de que nos encontramos tan alejados de

la salida como al principio. No se puede negar la gran originalidad de un sistema electoral que después de varias reformas, algunas de ellas tan complejas y barrocas como las de este sexenio y el anterior, conserva prácticamente inalterados sus principios fundamentales.

Al inicio de la década de los sesenta se manifestaron los primeros signos de agotamiento del sistema electoral vigente. El hecho de que el PRI ganara la inmensa mayoría de los puestos de elección popular fue desluciendo la contienda y generando una anemia crónica en los partidos de oposición.³ Para revitalizarlos, en 1963 se realizó una reforma a la Ley Federal Electoral. Con ella se introdujo la figura de diputados de partido. Los partidos minoritarios podrían obtenerlos hasta en número de 20. Esta medida dio un nuevo aire a los comicios, pero sus efectos se agotaron rápidamente. El abstencionismo siguió en aumento y las elecciones continuaron deslucidas.

En 1965 se realizó un intento de reforma interna del PRI, bajo la presidencia de Carlos Madrazo. El proyecto fracasó, Madrazo fue destituido y triunfó la posición que concebía al PRI como solución inalterable para la vida política de México.

El movimiento estudiantil-popular de 1968 y la represión al mismo generaron una crisis política de enormes repercusiones para el país. Sin embargo, su incidencia inmediata en la modificación de la legislación electoral fue mínima. Al final de su mandato, el presidente Díaz Ordaz reformó el artículo 34 constitucional para otorgar el derecho de participación electoral a los jóvenes de 18 años.

Durante el sexenio de Luis Echeverría hubo diversos esfuerzos por restañar la herida del 68. El diálogo con los intelectuales, la renovación del discurso populista, el tercermundismo y las concesiones económicas a los sectores populares marcaron el inicio de una reforma política bautizada con el nombre de “apertura democrática”. No obstante la relevancia de esta nueva política, la legislación electoral permaneció prácticamente inalterada. En 1971 una reforma constitucional incrementó el número de diputados de partido que podía obtener cada agrupación

³ De 1955 a 1964 los partidos de oposición no habían podido ganar más que el 6.2% de las diputaciones, y ni una sola gubernatura ni senaduría. Cfr. Alejandra Lajous, *Los partidos políticos en México*, Premiá Editora, México, 1985, p. 37.

política de 20 a 25. La nueva Ley Federal Electoral de 1973 introdujo cambios muy tenues: concedió a los partidos tiempo en radio y televisión, les otorgó franquicias postales y telegráficas y disminuyó el mínimo de afiliados necesarios para obtener el registro de 75 000 a 65 000; al mismo tiempo se aumentaron los casos en que procedía la cancelación del registro a los partidos.

Los acontecimientos de la primera mitad de la década de los setenta hicieron patente la necesidad de una reforma política más profunda. El descontento popular, lejos de expresarse en las urnas, se manifestó en movimientos sociales independientes e incluso aparecieron algunos brotes guerrilleros. La industrialización del país había creado nuevos grupos sociales que no encontraban canales de expresión en los cuatro partidos registrados. Las elecciones presidenciales de 1976 fueron la gota que derramó el vaso: hubo un sólo candidato registrado para la presidencia de la República y el abstencionismo seguía creciendo. En el PAN, único partido registrado que ofrecía real oposición al PRI, ganaba adeptos la posición de no lanzar candidatos en protesta por la ineficacia de las elecciones. El PPS y el PARM se desinflaban pese al apoyo gubernamental.

En esas condiciones, el gobierno de López Portillo dio paso en 1977 a una reforma electoral a partir de la modificación de algunos artículos constitucionales y la sustitución de la Ley Federal Electoral por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Los cambios más importantes fueron los siguientes:

a) Incremento del número de diputados de 300 a 400, debido a la creación de 100 diputaciones de representación proporcional, que se distribuirían entre los partidos minoritarios a partir de listas plurinominales. Automáticamente esto significaba que la oposición tendría cuando menos el 25% de las curules, porcentaje cercano a la proporción de votos que obtendría.⁴

b) Creación de la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones. Esto se tradujo en el ingreso de nuevos partidos a la arena electoral. En las elecciones de 1979 participaron como nuevos partidos el Comunista Mexicano, el Socialista de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano. En 1982 se

⁴ En 1982 los partidos de oposición obtuvieron alrededor del 30% de los votos efectivos, de acuerdo con los datos publicados por la CFE.

incorporó el Partido Revolucionario de los Trabajadores y, en 1985, el Mexicano de los Trabajadores. Así, de cuatro partidos registrados en 1976 se pasó a nueve en 1985.⁵

c) Apoyo material a los partidos: incremento en su tiempo de radio y televisión, propaganda, aumento en el subsidio, etcétera.

Estas reformas tuvieron, sin duda, importantes repercusiones. Las elecciones recobraron trascendencia con la presencia de nuevos actores, los debates en la Cámara de Diputados adquirieron mayor interés, disminuyó el abstencionismo y se incorporaron a la política electoral partidos antes marginados de la legalidad. Cabe, sin embargo, señalar algunas de sus limitaciones.

1. Aunque se abrió la posibilidad del registro condicionado, el gobierno se reservó el derecho de calificar a qué partidos se le debería otorgar. De este modo algunas agrupaciones de oposición no lo obtuvieron o se les concedió muy tarde, mientras que, hasta la fecha, lo conservan partidos que lejos de representar un proyecto político se reducen a desempeñar un papel de comparsas del partido oficial.

2. La reforma electoral de 1977 no tocó al Senado, que sigue siendo coto exclusivo del Partido Revolucionario Institucional.

3. El gobierno mantuvo el control de la Comisión Federal Electoral y en general de toda la preparación, desarrollo y calificación del proceso electoral. Esto ha permitido la persistencia del fraude electoral y la administración de los resultados de la votación.

En el sexenio de Miguel de la Madrid las elecciones han adquirido nuevas connotaciones. El impacto de la crisis ha generado una situación de descontento popular, el cual no ha podido expresarse a través de las vías tradicionales de las organizaciones sociales. Este hecho, aunado a un mínimo de apertura en las elecciones municipales de 1983 en algunos estados, creó nuevas expectativas en torno al sufragio. El voto se convirtió en uno de los escasos medios para manifestar la molestia de la población frente a una política económica que afectó drásticamente el poder adquisitivo de la mayoría de los mexicanos. En este contexto, se incrementó la votación a favor del PAN, partido al que am-

⁵ El PARM perdió su registro en 1982 y lo recuperó en 1984.

plios sectores identificaban más claramente como antigobiernista. Así, las elecciones en algunas entidades adquirieron real competitividad, ante la posibilidad de que por primera vez en muchos años un partido de oposición ganara una gubernatura. Lamentablemente reapareció la política de “carro completo” por parte del PRI y la sombra del fraude empañó nuevamente las elecciones. En ocasiones esto dio lugar a enconadas protestas de la población, reclamando el triunfo de la oposición. De las urnas se pasó a las manifestaciones callejeras y a la desobediencia civil. El conflicto electoral de Chihuahua en 1986 conmocionó a la opinión pública y el clamor por el respeto al voto se generalizó a grandes sectores de la población. La alianza de diversas agrupaciones ciudadanas con partidos de izquierda y derecha en defensa del voto, así como los pronunciamientos en el mismo sentido de destacados intelectuales no son sino un indicador del amplio malestar que se respiraba en el ambiente. Todo evidenciaba la necesidad de una nueva reforma electoral.

Como se ha hecho costumbre, se realizaron sesiones de consulta en torno al tema. Pero como ya también es costumbre, el Ejecutivo presentó iniciativas de ley que sólo en mínima proporción recuperaban las propuestas vertidas durante la consulta. En noviembre de 1986 el Presidente envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución y de sustitución de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales por un Código Federal Electoral. Los puntos centrales de la reforma política propuesta por De la Madrid y aprobada por el Congreso son los siguientes:

1. Se incrementa el número de diputados de 400 a 500. Los 100 nuevos legisladores serán de representación proporcional. De esta forma 300 diputados serán de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

2. El partido mayoritario podrá participar en la distribución de las curules de representación proporcional. Si las diputaciones de mayoría relativa que alcance representan un porcentaje del total de la Cámara menor al porcentaje de la votación que obtuvo, se le asignarán diputaciones de representación proporcional hasta igualar los porcentajes, siempre y cuando no rebase el límite de 350 diputados (70% de la Cámara). De igual manera, si el partido que alcance mayor número de votos obtiene menos de la mitad de los sufragios, de cualquier manera se le asig-

nará el 51% de las curules. Esto quiere decir que se predetermina el tamaño de la diputación del partido mayoritario: nunca tendrá menos del 51% de los asientos de la Cámara y nunca tendrá más del 70%.⁶

3. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada tres años.

4. Se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, para resolver los recursos de apelación y queja. Se integrará con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos.

5. Se modifica la asignación de derecho de voto en la Comisión Federal Electoral: lo pierden el notario y algunos partidos. Sólo conservan este derecho el Secretario de Gobernación, un comisionado de cada una de las cámaras y los tres partidos con mayor número de votos en la elección anterior. El resto sólo tiene derecho a voz.

6. Se suprime la posibilidad de obtener registro condicionado como partido político.

7. Se facilita relativamente la posibilidad de formar coaliciones electorales entre partidos, sin que éstos pierdan su registro.

8. Los integrantes de los organismos electorales los designa directamente el Presidente de la Comisión Federal Electoral (el Secretario de Gobernación), en vez de que sean seleccionados por sorteo.

9. Se establece que el Registro Nacional de Electores tendrá que entregar en periodos fijos el padrón electoral a los partidos para que participen en su revisión.

¿Cuál es el significado de este conjunto de modificaciones?
¿Representan un avance o constituyen una contrarreforma?

Algunas de las nuevas disposiciones son positivas en el sentido democrático. Destaca la creación de un tribunal autónomo para resolver diversas controversias electorales. También es acertado establecer una mayor participación de los partidos en los periodos previos a las elecciones. La eliminación de trabas para la formación de coaliciones coadyuvará al mejor desarrollo del

⁶ Cabe señalar que en las últimas votaciones el PRI ha obtenido 70% o menos de la votación, presentando una tendencia a la baja, por lo que no le afecta el límite máximo de 70% de las diputaciones. En 1985 el PRI sólo obtuvo el 64.8% de los votos emitidos en los comicios para diputados de mayoría relativa, y el 60.07% en los de representación proporcional.

proceso electoral. La ampliación del sistema de representación proporcional puede contribuir a que la distribución de las diputaciones se apegue más al porcentaje de votos obtenidos.⁷

Estos aspectos positivos se relativizan ante los elementos negativos que se mantienen en la legislación electoral. La Cámara de Senadores no cambia sustancialmente. Que se renueve cada tres años por mitades no altera el monopolio unipartidista. Se mantiene el control gubernamental del proceso electoral, reforzado ahora por la distribución de votos en la Comisión Federal Electoral, de tal modo que ni por equivocación pueda perder el partido oficial una votación en esa instancia. El hecho de que se suprima la posibilidad de obtener el registro condicionado hace pensar que se clausura una etapa experimental de la reforma política, en la que podían integrarse nuevos partidos, para pasar a una etapa en que se cierra virtualmente la incorporación de nuevas agrupaciones a la contienda electoral.

La disposición de que al partido que obtenga mayor votación se le asignará por lo menos el 51% de las diputaciones aunque haya alcanzado un porcentaje menor de votos pudiera parecer irrelevante, pero no lo es. Por un lado, este código prefigura los códigos estatales. En algunas entidades pudiera darse el caso de que el PRI no obtuviera el 51% de los votos. Si se llegara a establecer un Congreso para el Distrito Federal, el PRI no podría obtener la mayoría absoluta de los votos, y una disposición de este tipo le aseguraría el control de la Cámara. Por otro lado,

⁷ En un cuadro publicado en *Semanario Político* (núm. 22 del 9 de diciembre de 1986), aparecen los siguientes cálculos sobre el sesgo entre porcentaje de votos y diputaciones alcanzadas, según se apliquen los criterios de la LFOPPE y los del Código Federal Electoral, para las elecciones de 1985:

<i>Partidos</i>	<i>% de votos</i>	<i>% cámara LFOPPE</i>	<i>% cámara Código</i>	<i>Sesgo LFOPPE</i>	<i>Sesgo Código</i>
PAN	16.4	10.3	13.8	-6.1	-2.6
PRI	68.1	72.73	68.2	4.2	0.1
PPS	2.1	2.8	2.2	0.7	0.1
PDM	2.9	3.0	3.6	0.1	0.7
PSUM	3.4	3.0	3.2	-0.4	-0.2
PST	2.6	3.0	3.2	0.4	0.6
PRT	1.3	1.5	1.8	0.2	0.5
PARM	1.7	2.8	2.6	1.1	0.9
PNIT	1.6	1.5	1.4	-0.1	-0.2
Total	100.0	100.2	100.0	13.3	5.8

el nuevo Código intenta poner fin al periodo experimental de la reforma política y por eso necesita prever esa posibilidad, para garantizar el control priísta sobre la Cámara ante un futuro cambio de la correlación de fuerzas en el terreno electoral.

Podemos concluir este apartado señalando que en los últimos diez años se ha modificado la legislación federal electoral con el fin de incorporar a nuevos partidos de oposición y de introducir el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con lo cual también se ha incrementado la presencia de la oposición en esa instancia legislativa. Estas y otras reformas no han eliminado los rasgos más distintivos de una legislación electoral concebida para hacer prevalecer el control gubernamental sobre el proceso electoral y la hegemonía del partido oficial sobre el Congreso de la Unión. Cabe señalar que las reformas electorales no han tenido el carácter de innovaciones que generen una transformación de la realidad política y social del país. Más bien constituyen adecuaciones *a posteriori* que otorgan legalidad a cambios políticos previos. Podemos afirmar que el cambio de la legislación electoral se realiza a un ritmo más lento que el de las transformaciones ocurridas en la sociedad mexicana. Los conflictos sociales hacen necesario un proceso más acelerado de renovación de las estructuras político-electorales y, si bien han provocado varias reformas a la legislación electoral, ésta se encuentra aún desfasada frente a la realidad. Este desfase se hace más evidente si analizamos el estatuto jurídico-político del Distrito Federal.

La democratización del Distrito Federal: gran debate, pequeños logros

El debate sobre la democratización de la capital de la República no es nuevo. Desde hace varias décadas se ha discutido y cuestionado el régimen político de la ciudad de México y ha surgido una serie de demandas y propuestas para lograr una mayor participación en las decisiones y en la vida política de la entidad, en la medida en que ha prevalecido la inexistencia de la participación ciudadana en la elaboración del proyecto de ciudad. Iniciar un proceso democratizador en la capital significaría, de alguna manera, el riesgo de entrar en conflicto con el poder federal

y, sobre todo, la peligrosa posibilidad de que la oposición se impusiera en el centro político y económico del país. Por ello, más que avanzar parecería que la legislación experimentara un proceso regresivo.

Según la Constitución de 1917, el Distrito Federal y los territorios se dividían en municipalidades⁸ a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, estando el gobierno de la capital a cargo de gobernadores que dependían directamente del Presidente de la República. No obstante, el debate en torno a la incompatibilidad entre los poderes federales y el municipio se mantuvo presente. Parecía que el deseo de centralizar hacía que la ciudad de México perdiera poco a poco su autonomía como municipio libre. De aquí la serie de reformas en 1928 —promovidas por Obregón— encaminadas a incrementar el poder presidencial; destacan la ampliación del periodo presidencial a seis años, el debilitamiento de la independencia del poder judicial, la disminución del número de diputados federales y locales y la desaparición de los ayuntamientos del Distrito Federal.

La política estatal centralizadora vio sus esfuerzos cristalizados en 1929 con la creación del Departamento del Distrito Federal, dependencia del Ejecutivo que a partir de entonces se ha encargado de la administración de la ciudad, sustituyendo las funciones que desempeñaban el gobernador, los ayuntamientos y las municipalidades que, desde 1857, constituían la autoridad del Distrito Federal. De esta manera, los habitantes de la capital del país quedaron anulados de sus derechos políticos para elegir ayuntamientos y autoridades municipales, asegurándose con ello el control total de la sede de los poderes federales.

Hacia finales de los años cuarenta resurgió esta polémica, que duró más de dos décadas, polémica que se centró en el tema de la organización del gobierno de la ciudad de México y del Distrito Federal sobre bases democráticas y de acuerdo con sus características, abogando algunos por la restitución del municipio mientras que otros se inclinaban por proponer un consejo metropolitano de gobierno de elección popular. Si bien desde 1929

⁸ En 1903 la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal lo divide en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

existía un Consejo Consultivo presidido por el regente capitalino y con representantes de las diferentes agrupaciones —comerciantes, industriales, obreros, campesinos—, éste siempre asumió el papel de órgano de colaboración, limitándose a opinar sobre los problemas urbanos. Igualmente se habían creado las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, dedicadas a organizar el trabajo de los habitantes de las colonias populares, pero sin capacidad de decisión.

Llegada la década de los sesenta se conformaron los Centros Sociales Populares que promovieron a su vez la creación de los Comités Vecinales de Promoción Social, Cívica y Cultural, concebidos para organizar a la comunidad en las actividades de los centros sociales y para gestionar las demandas populares ante las autoridades. Sin embargo, lejos de favorecer una participación ciudadana en las decisiones sobre la ciudad, tanto las juntas de mejoramiento como los comités vecinales tendieron a desaparecer en los años setenta, quedando desocupado dicho espacio de gestión que había dirigido el gobierno de la capital.

El sexenio lópezportillista o la manzana de la colaboración

De gran significancia en este periodo fue la actitud del Estado frente a las fuerzas políticas y sociales que demandaban la democratización del país. A nivel general, se promovió la Reforma Política que pretendía en cierto modo circunscribir la acción política reduciéndola a lo institucional y lo legal. Tratándose del Distrito Federal la antidemocracia fue aún más evidente.⁹ Con el fin de retomar la demanda por la democratización del Distrito Federal —sostenida cada vez por más capitalinos— y frenar su impulso, el gobierno elaboró dos disposiciones: el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, dichas reformas fueron tan tímidas que no cumplieron con el objetivo esperado.

Por una parte, el referéndum se realizaría sólo cuando el Estado lo considerara conveniente y nunca sobre aspectos fiscales o del gobierno de la capital. Por otra, la iniciativa popular

⁹ El 15% de la población del país no cuenta con el derecho de elegir y ser electos a los cargos locales.

—derecho que se concede a los ciudadanos para proponer nuevas leyes o modificaciones a las existentes— hubo de enfrentar una serie de obstáculos y condicionamientos que la hicieron, en los hechos, impracticable: no puede haber iniciativas sobre impuestos ni sobre el gobierno del Distrito Federal y, para los casos en que sí “es posible” impulsar una iniciativa ciudadana, se requieren 100 000 firmas de habitantes capitalinos (5 000 por cada una de las 16 delegaciones), con dirección y número de credencial del elector. Aun cuando estos requisitos fueran cubiertos, la iniciativa podría ser rechazada por el Presidente o las cámaras, que tendrían la decisión final. Además, se incluyeron en ella algunos mecanismos para su ejercicio con claras restricciones y una importante salvedad: se remite a una ley especial que la regule, la cual no se ha elaborado hasta ahora.

Otra alternativa que intentó dar una respuesta política democratizadora se expresó en el impulso que se dio a los organismos de representación ciudadana o de colaboración vecinal, como son los Comités de Manzana, las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y el Consejo Consultivo.¹⁰ En realidad, mediante estos organismos “representativos” lo que el Estado ha buscado es ampliar sus mecanismos de control político y social sobre los habitantes del área metropolitana. La estructura de dichas instancias es plenamente piramidal, de tal suerte que la única votación universal, directa y secreta es la elección del Comité de Manzana y su respectivo jefe. La base de la población queda entonces atomizada en su manzana, al tiempo que el jefe se reúne con los vecinos de su colonia para elegir una Mesa Directiva, con su correspondiente presidente. Los presidentes de colonia eligen a su vez una Junta de Vecinos Delegacional y los presidentes de las 16 delegaciones se constituyen en Consejo Consultivo, el cual también nombra un presidente. Cabe aclarar que todos estos organismos no tienen ningún poder de decisión; sólo son organismos de colaboración vecinal y ciudadana con un carácter estrictamente consultivo.

Esta falsa democracia ha creado algunos problemas al gobierno del Distrito Federal al perder el control en varias colo-

¹⁰ En el Estado de México su correspondiente son los Consejos de Colaboración Municipal, creados por Carlos Hank González (gobernador de la entidad en el periodo 1969-1975).

nias y, en otras, al verse en serias dificultades para imponer a las mesas directivas de las juntas delegacionales. En cambio, la estructura vecinal ha tenido una utilidad mayor en el sentido de apoyarse en ella para la gestión atomizada y “ordenada” de los servicios públicos así como para condicionar éstos al trabajo físico de los colonos, situación que trae aparejada el ahorro de gran cantidad de recursos económicos para las delegaciones políticas. Utilizando la estructura del líder y el clientelismo político existente en las colonias populares, se asegura una relación institucional y directa que elimina las movilizaciones populares, molestas y políticamente dañinas. Esta línea de organización —impulsada por el Estado desde 1977, pero expandida y profundizada a partir de 1980— pretende ser independiente de organismos e intereses partidistas; en la práctica ha servido para reclutar y afiliar al PRI a los líderes naturales de los asentamientos populares.¹¹

De la campaña electoral a las consultas populares

La campaña electoral de 1982 renovó y dio fuerza a la antigua discusión, sobre todo a partir del discurso propagandístico, en el sentido de “impulsar la participación ciudadana” y “reivindicar para el pueblo capitalino su legítimo derecho de convertirse en sujeto activo y decisivo de los actos de gobierno”.¹² Las críticas y demandas de la oposición, al igual que las declaraciones y propuestas de políticos e intelectuales, se multiplicaron, actualizando de nueva cuenta el problema. Asimismo, las consultas populares y otras encuestas reflejaron unánimemente la aspiración democrática de la población de la capital.

El régimen se planteó un doble objetivo: cubrir su promesa de la democratización integral y garantizar la continuidad de la política de organización vertical, exclusivamente consultiva, colaboracionista y de control, a través de las Asociaciones de Residentes. Mediante este tipo de organismos se trata de restar capacidad de gestión y frenar el avance relativo de las fuerzas

¹¹ Cfr. Javier Farrera y Diego Prieto, *Historias metropolitanas. Clases sociales y lucha de clases frente al problema urbano en la ciudad de México*, tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 1986.

¹² *El Día*, 3 de junio de 1984.

independientes del movimiento urbano popular. Paralelamente, se han impulsado las consultas populares a través de foros expresamente creados para aparentar una apertura democrática, pero que en realidad no van más allá de ser meros trámites para obtener conclusiones previamente determinadas y legitimadoras del proyecto oficial. Obviamente estos foros tampoco tienen capacidad de decisión; las autoridades organizadoras manejan la información y determinan qué elementos se recogen o no en los futuros planes, siendo muy notoria la falta de información previa y posterior sobre los asuntos que se tratan en los foros y los resultados de los mismos.

La reacción del movimiento urbano popular frente a estas medidas se ha desarrollado en torno a dos grandes tendencias:

1. La que decide oponerse a la maniobra del Estado, denunciar la imposición y el nombramiento antidemocrático de representantes y hacer un llamado a marginarse de este proceso, rechazando la propaganda y la convocatoria del Departamento del Distrito Federal (DDF) para elegir asociaciones de residentes y comités de manzana.

2. La que reconoce las intenciones del Estado al crear este tipo de organismos que buscan reforzar su control y dotarle de una apariencia democrática, pero que considera que la mejor manera de enfrentar esta política es la de desarrollar la lucha por el control de estas instancias, utilizándolas para fortalecer la organización independiente y evitar que los grupos oficialistas se adjudiquen una representación que no tienen. Esta posición implica la lucha por la elección democrática de representantes y el rechazo a la imposición, además de la pugna por conservar estas instancias y ponerlas al servicio de los movimientos democráticos.

Por su parte, los sectores medios manifiestan mayor credibilidad aunque, debido al poco interés, su participación es bastante restringida. En todo caso ésta será mayor en la medida en que vean lesionados de manera directa y evidente sus privilegios pequeños burgueses.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El sismo del 19 de septiembre de 1985 puso al descubierto la incapacidad de dirección del gobierno de la ciudad, la ausencia de

fluidez administrativa y de capacidad gubernamental ante situaciones límite a la par que evidenció la inexistencia de estructuras de real participación ciudadana. La desorganización que marcó durante los primeros días la presencia estatal, el desorden manifiesto de las delegaciones políticas y la debilidad de la mayoría de los partidos políticos contrastaron con la participación activa y, en general, eficaz, de los impulsos ciudadanos de solidaridad y ayuda por medio de la formación de brigadas, la organización de colectas, etcétera.

Con el temblor se agudizó la falta de credibilidad en el gobierno y la demanda democratizadora de la capital se puso nuevamente a la orden del día. La democratización se convierte entonces en un imperativo moral, en la aplicación del deber ser frente a una convicción radical de la sociedad civil. La democratización de la ciudad de México llega a ser la formulación de un derecho común e inalienable y los habitantes del Distrito Federal muestran cada vez mayor interés en participar en los procesos generadores de leyes y en las decisiones políticas de la capital. Como contrapartida, la realidad de los ciudadanos se hace más palpable: los habitantes no eligen a las autoridades delegacionales, carecen del derecho de exigir el cumplimiento de los reglamentos, es decir, parecería que se les considerara como menores de edad. En suma, el Distrito Federal encarna la ausencia de una autodeterminación democrática, la ciudad de México no tiene el *status* de estado federal, ni de municipio, sino que es administrado como distrito federal por un regente designado por el Presidente de la República.¹³

No obstante, si la democratización formal no se ha puesto en marcha es porque claramente presenta el riesgo de entrar en conflicto con el poder federal:

Tener una cámara local en la ciudad de México significaría no poder controlarla, y en segundo lugar, si la oposición tomara el gobierno en la parte más poblada y más desarrollada de la federación —donde se han conseguido mayores triunfos de la oposición— ello tendría consecuencias peligrosas para el sistema...¹⁴

¹³ Cfr. Fernando Gutiérrez, *La democratización en el D.F.* (mimeo.), México, octubre de 1985.

¹⁴ Lehr Volker, *Economía y conciencia social en México*, Universidad de Bonn, s.f., p. 409.

Ante la demostrada capacidad de la ciudadanía, la evidente ausencia de democracia y los claros obstáculos para la participación, la democratización se perfila como una exigencia ineludible de cara al proceso de reconstrucción de la capital. La demanda democratizadora, cada vez más generalizada, plantea cinco tópicos fundamentales de apertura política:

1. elección del gobierno de la ciudad y de autoridades delegacionales o municipales;
2. establecimiento de un congreso local;
3. reestructuración de los organismos de participación ciudadana y la ampliación de sus funciones;
4. apertura de nuevos canales de participación, y
5. reglamentación del Distrito Federal a un área específica menor (el primer cuadro de la ciudad) y la creación del estado del Valle de México.¹⁵

El telón de fondo es la existencia de un gobierno impuesto desde arriba que implica la ausencia de vida democrática, el carácter burocrático del DDF, la falta de diálogo entre los ciudadanos y su gobierno, la carencia de una cámara de representantes populares del Distrito Federal y la inexistencia de mecanismos que permitan la participación de los capitalinos en las decisiones de su propia ciudad. En torno a estos aspectos se manifiestan diversas posturas centradas en la aspiración de mayor participación y recuperación del derecho constitucional de todo ciudadano de elegir a sus gobernantes, posturas que contrastan con las opiniones del gobierno y el PRI capitalino.

En primer término, destaca la posición del Regente de la ciudad, quien impulsa una consulta popular sobre la democratización del gobierno capitalino basada en la “madurez” de los ciudadanos, la cual posibilita una apertura hacia la democracia, aunque continúa reivindicando “el privilegio” de los capitalinos de ser gobernados por el presidente de la República y el gobierno federal. Por su parte, los delegados, aparentemente proclives a una democratización por lo menos formal, toman como parámetro de una posible decisión única y exclusivamente los resultados de dicha consulta popular.

Organizaciones independientes tales como la CUD, la Unión

¹⁵ La Constitución de 1857 preveía la erección del estado del Valle de México, con el mismo territorio que el Distrito Federal, sólo en el caso de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar.

Popular de Inquilinos de la [colonia] Morelos, el Frente de Residentes de Tlatelolco y el Consejo de Representantes del Multifamiliar Juárez, coinciden en esgrimir la necesidad de la participación en los organismos de gobierno tanto a nivel de consulta como de decisión, no sólo de los ciudadanos a título individual sino también de las propias organizaciones independientes, aunque se manifiestan serias dudas sobre la efectividad de la práctica electoral. Paralelamente, entre los partidos de oposición destacan diversas opiniones y propuestas:

- PAN: crear un congreso local integrado por 100 diputados, elegidos por el principio de representación proporcional.
- PST: convertir las delegaciones en municipios que elijan a sus ayuntamientos democráticamente y limitar los poderes federales a la zona del centro de la ciudad.
- PSUM: realizar una verdadera consulta a través de un congreso constituyente, con representantes populares elegidos bajo el criterio de proporcionalidad y con plena capacidad de decisión, cuya convocatoria puedan emitir los diputados federales.
- PRT: promover una consulta por la democratización del Distrito Federal “sin engaños”, con la participación de representantes elegidos libremente.
- PMT: constituir el estado de Anáhuac en la zona conurbada del valle de México, el cual debería tener gobernador, presidentes municipales, diputados locales y, en consecuencia, un congreso local.
- PRI: resulta difícil hablar de una posición oficial del PRI; más bien ubicamos una diversidad de opiniones encontradas cuyo espectro va desde aquellas que se inclinan por dejar la organización política del Distrito Federal en el estado actual por considerar que existe plena democracia en la ciudad y que se pone en juego la paz social en la capital, hasta los que no ven impedimentos para otorgarle la soberanía.

Este amplio debate culmina con la iniciativa presidencial de creación de una Asamblea Legislativa del Distrito Federal como órgano de representación ciudadana, integrada por 40 diputados de mayoría y 26 de representación proporcional, electos cada tres años.¹⁶ Sus facultades: capacidad para dictar reglamentos

¹⁶ La iniciativa del 23 de diciembre de 1986 reforma los artículos 73, 79, 89, 110, 111 y 127 constitucionales.

de policía y buen gobierno, proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del Distrito Federal, recibir y examinar informes trimestrales sobre ejecución y cumplimiento de los presupuestos, participar en la revisión de la cuenta pública, citar a funcionarios para que informen sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de obras, aprobar los nombramientos del Tribunal Superior de Justicia de la capital. Al mismo tiempo, se conserva en el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre todo asunto relacionado con la capital, se reafirma que el gobierno de la misma esté a cargo del Ejecutivo, se rechaza la propuesta de crear un nuevo estado en el territorio del Distrito Federal y de restablecer el régimen municipal por considerar que sería lesionar la soberanía y, finalmente, propone fortalecer los órganos vecinales otorgándoles el derecho de iniciativa frente a la Asamblea.

A esta Asamblea la oposición la ha calificado como “oficina de gestoría y normas menores” o como “caricatura de congreso local” ya que sus funciones se restringen, en lo fundamental, a la asesoría y la gestión a la par que tiene atribuciones meramente reglamentarias y no legislativas. Parecería que esta Asamblea se convertirá en una especie de Consejo Consultivo ampliado, que mantiene su carácter consultivo, propositivo y burocrático. En suma, una vez más queda sin ser resuelta la demanda de los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a sus autoridades locales, permaneciendo marginados de los procesos de decisión política en la entidad.

Cuatro posibles escenarios

A pesar de la evolución vertiginosa del Distrito Federal en los ámbitos urbano, cultural, social y poblacional, se han desarrollado una serie de inercias a nivel de las instituciones y la legislación electoral que originan un desfase entre la realidad social y la institucionalidad vigente. No obstante, estamos hablando no sólo de un desfase de ritmos sino, esencialmente, de una falta de correspondencia entre la legislación y el proceso político-social debido a una fuerte resistencia desde el poder. Existe, pues, una voluntad expresa de mantener esta situación con reformas pequeñas que soslayan las diversas manifestaciones de esta contra-

dicción: el descenso del voto priísta, las formas de descontento civil, el movimiento urbano popular, los grupos ecologistas, etcétera.

Ahora bien, las reformas electorales no han evitado que la oposición se manifieste y se fortalezca; más bien han contribuido a la apertura de espacios de crítica al régimen, lo que de alguna manera ha derivado en una clara tendencia al incremento del voto en favor de la oposición y en contra del PRI en el Distrito Federal. Las raíces estructurales de este fenómeno se encuentran en la propia situación social de la entidad, en la cual se hace cada vez más difícil el sostenimiento de los triunfos priístas. La madurez que ha alcanzado la sociedad civil y la emergencia de una cultura política moderna han colocado el reto de la democracia en primer plano. No enfrentar este reto político pondría en entredicho cualquier proyecto de modernización económica y social, ya que se ahondaría el abismo entre el crecimiento y la consolidación de la sociedad civil y el anquilosamiento de la estructura de gobierno del Distrito Federal.

En este trabajo hemos expuesto la tesis de que en las últimas décadas se ha gestado una profunda transformación de los valores políticos, las actitudes ciudadanas y los patrones de comportamiento de la población de la capital del país y que dicha transformación se enfrenta con un esquema electoral y un estatuto jurídico-político premodernos. A partir de esta tesis se pueden considerar cuatro posibles escenarios de evolución política en el Distrito Federal:

1. Un primer escenario consistiría en que se continuaran efectuando reformas aisladas, superficiales y limitadas a la estructura política de la entidad, sin alterar sustancialmente sus rasgos antidemocráticos. Ante la presión de la sociedad civil y de la oposición, esto significaría sostener el predominio priísta por medio de medidas administrativas, coercitivas o de sujeción tradicional. El régimen no recuperaría consenso y, lejos de eliminar las contradicciones, se prepararía un conflicto mayor. Este primer escenario podría caracterizarse como de relativa inmovilidad o anquilosamiento.

2. Otro escenario estaría delineado por la decisión gubernamental de realizar transformaciones políticas de fondo orientadas a instaurar una real democracia en la capital, con la consecuente separación de poderes, elección de gobernantes y

legisladores, libre juego de partidos y participación amplia de la sociedad civil en las decisiones relativas a la vida de la ciudad. Este escenario puede ser muy deseable, pero es bastante improbable. Las inercias corporativas, el peso de una cultura política tradicional y la resistencia burocrática impiden una democratización rápida y directa por iniciativa gubernamental. Además, la democracia no puede ser fruto de un decreto. Este segundo escenario correspondería a una democratización "desde arriba".

3. Se puede imaginar otra alternativa de democratización directa como resultado del descontento y la presión popular: una rebelión civil de los ciudadanos enardecidos que estableciera de un solo golpe una reforma política, dando paso a ayuntamientos democráticos y a una estructura de gobierno capitalino radicalmente distinta de la actual. Este escenario, evocado frecuentemente en algunos discursos políticos, peca de simplismo e ignora el trabajo cotidiano de construcción democrática necesario para vencer los obstáculos corporativos y generar un nuevo tipo de relaciones entre la sociedad civil y el gobierno. Esta tercera opción es claramente voluntarista.

4. Un cuarto escenario, el más probable a nuestro juicio, combina en cierto sentido los tres anteriores. Hace referencia a una compleja transición democrática en la que la presión de la sociedad civil producirá rupturas parciales y cambios graduales venciendo poco a poco la inercia y la resistencia gubernamentales. De este modo, la fuerza de las circunstancias obligará al régimen a abrir espacios de participación que, lejos de contener la emergencia civil, la estimularán y podrán desembocar en cambios más profundos. La creación de la Asamblea Legislativa ilustra esta dinámica: la demanda de renovación política llegó a tal punto que fue imposible para el gobierno dejar intacta la estructura política de la capital; se creó una estructura de representación limitada, con funciones restringidas y es probable que en su integración prevalezcan los vicios tradicionales del sistema electoral mexicano. A pesar de ello, la oposición utilizará este ámbito y se convertirá en una caja de resonancia de los problemas urbanos, ecológicos, políticos, económicos y sociales del Distrito Federal. Esta Asamblea se antoja muy estrecha para la magnitud del despertar cívico y se requerirán reformas más sustanciales. Todo parece indicar que éstas se producirán, por medio de transformaciones paulatinas y de rupturas democráticas que

la política gubernamental puede retardar o propiciar, pero difícilmente impedir.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor, "El canto del futuro", en varios autores, *México mañana*, Océano-Nexos, México, 1986.
- Farrera, Javier, y Diego Prieto, *Historias metropolitanas. Clases sociales y lucha de clases frente al problema urbano en la ciudad de México*, tesis de licenciatura, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 1986.
- Gómez Tagle, Silvia, "La reforma política en México y el problema de la representación política de las clases sociales", en Jorge Alonso (coord.), *El Estado mexicano*, Editorial Nueva Imagen, México, 1982.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 1965.
- Gutiérrez, Fernando, *La democratización en el D.F.* (mimeo), México, octubre de 1985.
- Gutiérrez Salazar, Sergio, y Felipe Solís, *Gobierno y administración del D.F. en México*, INAP, México, 1987.
- Krauze, Enrique, *Por una democracia sin adjetivos*, Joaquín Mortiz-Planeta, México, 1986.
- Lajous, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, Premiá Editora, México, 1985.
- Lira, Andrés, "La creación del DF", en *La República Federal Mexicana, gestación y nacimiento*, vol. 7, DDF, México, 1974.
- Moreno, Daniel, *El DF, derechos políticos de sus habitantes*, UNAM, México, 1944.
- Pier González, Rogelio, *El gobierno del DF y su evolución histórica*, UNAM, México, 1957.
- Sayeg Helu, Jorge, *La creación del DF (la ciudad de México como asiento de los poderes federales)*, Colección Popular Ciudad de México, núm. 26, México, 1975.
- Villoro, Luis, "La reforma política y las perspectivas de democracia", en varios autores, *México hoy*, Siglo XXI Editores, México, 1979.
- Volker, Lehr, *Economía y conciencia social en México*, Universidad de Bonn, s.l.

