

# EL DISTRITO FEDERAL EN 1995: LAS ELECCIONES DE CONSEJEROS CIUDADANOS DEL 12 DE NOVIEMBRE<sup>1</sup>

---

MANUEL LARROSA HARO

Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa

“... los nativos de los pueblos de laperiferia (del D.F.) aceptaron la convocatoria para las elecciones de consejeros ciudadanos con el afán de recuperar la dimensión civil del poder local, bicéfalo desde 1929...”

S. Robinson

La reforma política del Distrito Federal de 1993 fue el resultado de modificaciones constitucionales que introdujeron cambios en el diseño del gobierno de la ciudad. Uno de los más importantes fue el de facultar al Congreso para expedir el Estatuto de Gobierno del D.F. (ordenamiento jurídico inexistente hasta antes de la reforma). El estatuto fijó entre otras, las bases para la integración en cada una de las “demarcaciones territoriales” (delegaciones) del Distrito Federal los llamados Consejos Ciudadanos. El estatuto los aprobó como una nueva modalidad de participación vecinal para la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o “aprobación” de los programas delegacionales del Distrito Federal, los cuales estarían integrados por los consejeros ciudadanos delegacionales, figuras que serían electas en comicios populares por sufragio directo en la capital del país. Las elecciones de estos nuevos representantes políticos se previeron originalmente para el mes de junio de 1995. Sin embargo, entre 1993 y 1995 sucedieron muchas cosas; finalmente, en el mes de noviembre de 1995 y sin la presencia de candidatos de los partidos políticos, se llevaron a cabo estas polémicas e inéditas elecciones en la ciudad de México.

## Imprescindibles antecedentes

El origen del debate político sobre la forma interna de gobierno del Distrito Federal data en algún sentido de hace

más de un siglo: 1824, año de entrada en vigor de la primera Constitución federal mexicana. Con ella se establece el origen de la polémica en torno a uno de los temas de la vida política de la ciudad: el del *asentamiento* para los poderes federales en nuestro país.<sup>2</sup> En esa fecha se designa al Congreso General como el poder que legislará sobre el distrito que sirva de asiento de los poderes federales, es decir, el Distrito Federal. Más adelante, a principios del siglo XX (en 1901) el presidente de la República, Porfirio Díaz, “refrendaría” (en el marco de la Constitución de 1857) la autorización para que el Congreso legislase lo concerniente al Distrito Federal.

Con el estallamiento de la Revolución de 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917 se abre un periodo corto y distinto en la vida política y la estructura de gobierno del Distrito Federal; es un lapso durante el cual se establece la división municipal tan sólo por once años, hasta finales de los años veinte. En 1928 se reforma la Constitución en su artículo 73, fracción IV, para atribuir al presidente de la República el gobierno del *Distrito* (a través de la designación del jefe del Departamento), y un año más tarde, en 1929, se decreta la desaparición de los municipios de la demarcación.<sup>3</sup>

Así, entre 1824 y 1929 transcurre poco más de un siglo, periodo en que la ciudad se convierte en un territorio social, cultural y demográfico sumamente complejo. Sin embargo, serán las transformaciones de la *polis* en la segunda mitad del siglo XX las que definan la problemática social y política de la ciudad hasta nuestros días. De entre todas ellas, hay una en la que se ha centrado el debate político en torno al gobierno de la ciudad durante los últimos casi treinta años: el tema del derecho a la participación política directa de los ciudadanos en la constitución del gobierno de la metrópoli, no sólo en lo que se refiere a la regencia sino

también a los delegados políticos que encabezan las dieciséis demarcaciones<sup>4</sup> en que se divide el Distrito Federal desde el año de 1970.

El reclamo democrático de ese derecho político llevó a los habitantes de la ciudad, en la sexta, séptima, octava y novena décadas del siglo que termina, a la construcción de diversas modalidades de participación vecinal y ciudadana, las cuales han variado en intensidad, objetivos y permanencia. La mayoría de ellos han sido intermitentes y dependientes de la coyuntura política y económica, ya que se relacionaron en esos treinta años con demandas y objetivos específicos de carácter urbano (regularización del suelo), educación, vivienda y servicios; las otras, las de carácter específicamente político y desde las cuales se han exigido derechos de elecciones populares, como la del regente y los delegados políticos, han sido permanentes en el transcurso de 1970 a 1995 y se han congregado principalmente en torno a diversos partidos de oposición, pero también se han acercado a organizaciones políticas en la demanda por una transformación de la forma de gobierno de la capital del país.

### El pasado reciente, 1977-1986

En el pasado inmediato, son los años setenta y ochenta el punto de referencia en torno a la controversia política y legislativa sobre las formas posibles de gobierno para la capital, y con ello la cuestión de los derechos político-electorales de los habitantes del Distrito Federal. El proceso arranca en 1970 con la llamada “desconcentración” del Departamento Central, aprobada por la nueva Ley Orgánica para el Distrito Federal, cambios legislativos que encuentran continuidad siete años después, con los trabajos de la reforma política del gobierno del presidente José López Portillo.

La reforma política lopezportillista de 1977 (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales, LOPPE) alcanzó a tocar muy tangencialmente al Distrito Federal. Fue el Consejo Consultivo<sup>5</sup> del Distrito Federal “aderezado” con las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana, la forma de expresión institucional que se diseñó desde el gobierno para “atender” las demandas de participación política “directa” de los habitantes de la ciudad más poblada del país: la capital de la República. Sin embargo, ni la promulgación de la ley orgánica de 1978 ni la reforma político-electoral de 1977 (reforma constitucional y nueva ley electoral) devolvieron al

ciudadano de la capital el derecho al sufragio para la elección de sus autoridades. La reforma constitucional en materia electoral refrendó, en el diseño del sistema electoral<sup>6</sup> de aquellos años (LOPPE), el impedimento para que los capitalinos eligieran a las autoridades locales. En un sentido amplio, podemos afirmar que las instancias antes mencionadas tuvieron un carácter ornamental en materia de representación política y de *ejecutividad* (en sentido administrativo) para los ciudadanos del Distrito Federal.

A sólo dos años de estrenada la nueva Ley Orgánica y a tres de la LOPPE, en 1980 se promovieron e instituyeron desde el gobierno los llamados Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana. El diseño oficial intentó una nueva estructura para la representación política en la capital, sustituta del viejo formato corporativista-sectorial PRI/CTM/CNC/CNOP, modelo en el que la *red* de intercambios clientelares del gobierno con los grupos organizados (gremiales, vecinales y empresariales) pasaba necesariamente por la mediación del partido oficial. Era el mecanismo sistemático para la construcción de los “consensos”.

El experimento *territorial* para la ciudad no funcionó, así que para mediados de los años ochenta las demandas de democratización habían acumulado la tensión de casi veinte años (1968-1985). A mediados de los años ochenta las demandas sociales de democratización para la ciudad se incrementaron, entre otras razones por la ineficacia de las últimas reformas en la materia para la ciudad, escenario que por cierto se repetiría de ahí en adelante.

Los cambios propuestos después del fracaso de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana condujeron al gobierno delamadridista (1982-1988) a una “consulta popular” sobre la forma de gobierno del D.F. De aquella experiencia resultó la creación por “decreto” presidencial de un híbrido parlamentario para la ciudad: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF),<sup>7</sup> órgano de “gobierno” integrado por la vía electoral pero con miembros sin facultades legislativas. La ARDF se constituyó por primera vez a partir de los resultados de las elecciones federales del 6 de julio de 1988. Al respecto no podemos dejar de señalar la paradoja de esas elecciones. En la ciudad capital de México, país donde la oposición derrotó de manera contundente al partido oficial y en particular al candidato oficial a la presidencia de la República del PRI, la ciudadanía recibió como gobierno de *su* ciudad a un político designado por el candidato que había derrotado en las urnas. El resultado fue un PRI sobrerrepresentado

en el órgano de gobierno de la ciudad, en un escenario de déficit de legitimidad.

Resultado de su acotado poder (las funciones originales de los asambleístas se limitaban a emitir bandos de policía y buen gobierno) y de su carácter semirrepresentativo, este órgano político tuvo una vida prácticamente intrascendente para la mayoría de los habitantes de la ciudad en sus dos primeras “representaciones”: 1988-1991 y 1991-1994. Se trató de un eslabón en la ruta errática de la reforma política del D.F.

En el largo camino de la democratización política del Distrito Federal, la década de los ochenta es un tiempo fundamental para entender los cambios de los años noventa. Los efectos políticos de los sismos de 1985, en los que se acentuó la discrecionalidad en el uso del poder gubernamental y se evidenció la ausencia espacios en la comunicación y la organización entre éste y la sociedad, junto con el carácter parcial de y la reforma electoral de 1986 (Código Federal Electoral, legislación de la que nacería la ARDF) y los resultados electorales del 6 de julio de 1988, fueron eventos que de alguna manera prepararon el terreno de los cambios legislativos que tendrían lugar diez años después, en 1994 y 1996.

En este recorrido no podemos dejar sin observar que, el profundo y polémico proceso de reforma política que dio origen al Código Federal de Instituciones y Proceso Políticos de 1989-1990 (Cofipe) en el marco del inicio del gobierno salinista, dejó *intacto* el tema del Distrito Federal. Sería ya muy avanzada la gestión de gobierno de Carlos Salinas que el tema de la reforma política para el D.F. reaparecería.

### El paréntesis de 1992 (se reabre el debate)

Fue a partir de la recuperación electoral del PRI en las elecciones federales de 1991, que el gobierno del Distrito Federal retomó la propuesta de reforma política. En el cuarto año de gobierno del sexenio de Carlos Salinas se pensó oportuno emprender de nueva cuenta, una consulta “popular” para la reforma política del Distrito Federal, impulsada por el presidente y orquestada por su regente, Manuel Camacho. En un principio se instaló la Mesa de Concertación de la Reforma Política, desde la que se publicó la convocatoria para las audiencias, las cuales se realizaron el 12 de octubre de 1992. La propuesta oficial posterior a la consulta arrojó cuatro puntos básicos para la obra de reforma política para el D.F.: 1) transformación de la ARDF en órgano

legislativo; 2) formación de los Consejos Ciudadanos delegacionales electos democráticamente, *con funciones de supervisión presupuestal y de desarrollo de programas*; 3) elección *indirecta* del jefe (regente) del Departamento del Distrito Federal; y 4) una reforma administrativa con elementos para la descentralización.

De las propias limitaciones de la propuesta gubernamental para el D.F. se derivó otra consulta, esta fue ciudadana a pesar de que en ella participaron para su instrumentación y realización al menos nueve Asambleístas de distintos partidos políticos. Tuvo el carácter de un plebiscito y se efectuó el 21 de marzo de 1993. Fueron tres los aspectos consultados para la vida política de la ciudad de México: 1) la transformación del Distrito Federal en el estado 32 de la federación; 2) la elección *directa de las* autoridades políticas del Distrito Federal y 3) un *órgano legislativo propio* para el Distrito Federal. (en el plebiscito de 1993 ganó el “sí”<sup>8</sup>).

A pesar de que tanto en la propuesta oficial como en el plebiscito se expresaba la necesidad de transformar a la Asamblea en un órgano legislativo, la reforma “oficial” no sostuvo el punto en el documento final que dio concreción al trabajo de reforma: el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de julio de 1994.

### La reforma de Camacho Solís y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

En el lapso de los años que corren paralelos a la vida de la segunda Asamblea de Representantes (1991-1994), el entonces regente de la ciudad, Manuel Camacho Solís, presentó “su” proyecto de reforma política para el Distrito Federal (1993); en esta propuesta destacaba entre otros la creación de los Consejos Ciudadanos (órganos de gobierno integrados por los llamados consejeros ciudadanos), así como la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (tarea legislativa que asumió en su momento el Congreso de la Unión, pues así lo habían decidido los partidos que participaron en los trabajos de reforma). En diciembre de 1993, con base en la propuesta del Departamento, se inicia en el Congreso la discusión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se aprueba y publica en el diario oficial de la federación el 26 de julio de 1994.

Al respecto, debemos recordar junto con la investigadora Sánchez Mejorada que el estatuto “...aunque no tiene las facultades de una constitución local, sí es un instrumento jurídico que se encuentra por arriba de la(s) ley(es) orgánica(s) que durante 65 años ha regido

el gobierno y la estructura administrativa del Distrito Federal, regulando cuestiones de estricto derecho político como la distribución de atribuciones entre los poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno de la administración pública del Distrito Federal...” (C. Sánchez Mejorada).

### El Estatuto y los Consejos Ciudadanos Delegacionales

En el Estatuto de Gobierno (EG) de 1994 se aprobó una nueva modalidad de participación vecinal para la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o “aprobación” de los programas delegacionales del Distrito Federal, tareas que serían desempeñadas por los llamados Consejos Ciudadanos a través de los consejeros ciudadanos<sup>9</sup>, entre otros.

Para algunos lectores tal vez resulte una analogía fuera de proporción la que identifica el diseño (estructura y funciones) de los Consejos Ciudadanos y sus consejeros con el experimento de los primeros asambleístas del Distrito Federal de 1988. El carácter claramente limitado de la deseable y posible actuación de los consejeros ciudadanos<sup>10</sup> establecido por el Estatuto de Gobierno nos recuerda (toda proporción guardada) necesariamente la figura y alcances políticos y la insignificancia de su papel administrativo con los primeros asambleístas del Distrito Federal. ¿Quién de entre los millones de ciudadanos que habitamos la ciudad desde 1988 podría dar el nombre de algún asambleísta o señalar a un “grupo parlamentario” que realizara un acto político trascendente y fundacional para la vida y los enormes problemas de la ciudad de México? Creo que nadie.

En realidad creemos que en ambos casos (asambleístas y consejeros; Asamblea de Representantes y Consejos Ciudadanos) se trata de dos figuras político/jurídicas que nacen en un mismo proceso: la tortuosa ruta hacia la participación electoral y política ciudadana plena en la capital del país. Proceso político en el cual una y otra vez (1929, 1986 y 1988) la racionalidad política del poder presidencial se significa frente a la ciudad y sus habitantes desde 1928 y hasta 1993. Pasaran justamente diez años entre la ARDF y la elección del jefe de gobierno del D.F. para que el proceso del cambio democrático se encamine en forma definitiva hacia el año 2000.

Una vez aprobada la reforma política del Distrito Federal<sup>11</sup> salinista/camachista, la cual adoptó la expresión jurídica del EG del Distrito Federal, se fijó la

fecha para celebrar las elecciones de consejeros ciudadanos para el mes de junio de 1995 con el fin de integrar los Consejos Ciudadanos en el mes de agosto del mismo año (Art. 125 del EG). La elección de estos consejeros estaría regulada por la Ley de Participación Ciudadana (LPC), legislación que debía elaborarse en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en los meses posteriores a la aprobación del Estatuto.

A pocos días de los “errores de diciembre” (ya bajo el gobierno de Ernesto Zedillo), tuvo lugar la instalación de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, el 23 de diciembre de 1994 (los trabajos de la mesa se darían por terminados en el mes de junio, sin acuerdo entre los partidos políticos). Un mes más tarde, a finales del mes de enero de 1995, tuvo lugar la aprobación de la LPC en el seno de la ARDF, órgano de gobierno en el que el PRI ostentaba la mayoría de asambleístas.<sup>12</sup> En aquella legislación se reglamentó todo lo relacionado con los Consejos Ciudadanos. *Estos últimos serían una de las ocho instancias de participación ciudadana del Distrito Federal.* La ley los define como “órganos de representación vecinal y de participación ciudadana”. En total quedarían integrados 16 consejos, uno por cada delegación política, divididas en un total de 365 áreas vecinales (circunscripciones o distritos) para efecto de la elección popular. Las demarcaciones elegirían una fórmula de consejeros (propietario y suplente) por área, es decir, 365 consejeros propietarios para todo el Distrito Federal.

En cuanto a la figura de los *consejeros*, es importante señalar que la LPC en ningún momento se refiere a ellos como *autoridad*, pero las atribuciones que se les otorgan en la misma legislación sí lo son. Tal ambivalencia se debe, entre otras razones, a que antes de 1993 no existía la figura jurídica de los Consejos y sus consejeros y, a la hora de crear éstos resultaron una mezcla de dos diseños “corrientes” de autoridad/órgano.

### Ley de Participación Ciudadana y la demanda de inconstitucionalidad

En el transcurso del difícil escenario político y económico/financiero del primer semestre de 1995, el Revolucionario Institucional, en su calidad de partido mayoritario en la Asamblea de Representantes, decidió *reformular* el Estatuto de Gobierno, aprobado apenas un año antes. El objetivo de las reformas de mayo de 1995 fue *impedir el derecho de los partidos políticos a presentar candidaturas a consejeros ciudadanos para la conformación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.* Se reformaron

para ello los artículos 123 y 125 del EG y se adicionó el artículo decimoséptimo transitorio. Así, el nueve de junio, sin la presencia de los partidos de oposición, los asambleístas del PRI aprobaron en sesión ordinaria de la ARDF las reformas al Estatuto, modificando entre otras cosas la fecha establecida para la elección de los consejeros ciudadanos, originalmente prevista para el mes de junio de 1995, la cual fue pospuesta para el mes de noviembre del mismo año.

De ahí en adelante se produjo un sainete entre los partidos políticos y el gobierno; el espectáculo del absurdo político dejó azorados a los ciudadanos y analistas que se encontraban atentos al proceso electoral por vivir en la capital del país. La polémica entre la oposición y el PRI, vía la ARDF y el gobierno de la ciudad (PRI/gobierno del D.F.) debido a la exclusión de los partidos en la posibilidad de presentar candidatos a consejeros ciudadanos, mostró lo limitada e inconsciente que era la oferta política que se derivaba de las reformas aprobadas bajo el EG reformado y la LPC de 1995. El evento más significativo de este episodio tuvo lugar a raíz de la demanda de inconstitucionalidad (Arts. 41 y 122 Constitucionales) en contra de la LPC interpuesta por el PAN, el PRD y el PT ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a la exclusión de los partidos políticos de la posibilidad de presentar candidatos en el proceso electoral para la integración de los Consejos (art. 123 del EG reformado). La demanda fue desechada por la Suprema Corte de Justicia, argumentando la imposibilidad de intervenir en asuntos de controversia electoral por el voto de seis de once magistrados. Sin embargo, la LPC *reformada* incluyó a los partidos políticos en la conformación de la estructura orgánica del Comité Central y de los Comités Delegacionales encargados de organizar y llevar a cabo el proceso electoral, permitiéndoles también (por omisión) asesorar, promover y financiar las candidaturas de los consejeros.

### Ley de Participación Ciudadana

La Asamblea de Representantes del D.F. fue la encargada de *legislar* esta ley, ya que el EG estableció con claridad que sería ésta quien tendría competencia en materia de participación ciudadana.

Parte sustantiva de todo proceso electoral está constituido por el sistema electoral que hace posible procedimentalmente una elección. En ocasiones el diseño del sistema es resultado del consenso entre los actores fundamentales; en otras no lo es. El conjunto de leyes y

órganos que formaron la mancuerna que hizo posible la organización, el desarrollo y la realización de la consulta del 12 de noviembre no tuvo el respaldo del acuerdo entre todos los partidos políticos. Fue la mayoría del Partido Revolucionario Institucional en el seno de la ARDF quien logró su aprobación.

La LPC se constituyó como el *sistema electoral* (marco jurídico) a partir del cual tendrían lugar las elecciones populares del 12 de noviembre. La legislación enfrentó problemas desde un principio, pues fue cuestionada tanto por los partidos políticos como por algunos de los miembros del Comité Central y de los Comités Delegacionales encargados de organizar y llevar a cabo el proceso electoral; y también por la ciudadanía informada de los aspectos legales de la contienda. Pocos meses después de que el voto del PRI en la ARDF logró que se aprobara la LPC, se fijó la meta de posponer hasta 1997 la elección de los Consejos Ciudadanos; así lo anunció el 27 de abril la presidenta nacional del PRI, María de los Ángeles Moreno. Esta intención explícita del priísmo sobre el calendario electoral fue el principio de la ruta crítica que seguirían las elecciones de noviembre de aquel año. Sin embargo, la coyuntura política del año de los "límites rotos", obligó al priísmo a echar marcha atrás en esa la idea. El Estatuto del Distrito Federal aprobado en 1994 se reformó de frente a la coyuntura política. Entre otros cambios, se modificó la fecha para la realización de la elección de los Consejos Ciudadanos, por razones políticas; algunos partidos políticos votaron en contra del registro de candidaturas independientes y de la posibilidad del registro de candidatos para las organizaciones sociales; se desplazó a los partidos políticos de la escena electoral (Art. 123 del EG reformado), provocando la demanda de inconstitucionalidad. Adicionalmente, o bien a consecuencia de lo anterior, se produjo un maximalismo por la "ciudadanización" del proceso electoral.

### Elementos y órganos del sistema electoral

En cuanto los órganos electorales, se diseñó una estructura de Comité Central y Comités Delegacionales. De su integración se encargó la Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos.<sup>13</sup> El proceso quedó formalmente en manos de la ciudadanía; sin embargo, fue la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE) la que apuntaló logísticamente la organización (y para algunos el control) del proceso electoral.<sup>14</sup> Por la premura del proceso, se pensó en la necesidad de contar con un

órgano electoral adjunto que apoyara técnicamente al Comité Central. La responsabilidad recayó en la Junta Local del IFE en el Distrito Federal. La relación Comité-Junta estuvo avalada por un convenio firmado entre el jefe del Departamento del Distrito Federal y la dirección del Comité. Con esta mixtura en la composición del órgano se obtuvo un instrumento seudoelectoral que dio origen a una falsa ciudadanización en la organización de la elección.

Elemento sustantivo para la eventual controversia derivada del proceso electoral es la existencia de un tribunal electoral; en el caso que no ocupa, se trató de la denominada Comisión de Apelación.

### El proceso electoral

Las 16 delegaciones en las que se encuentra dividido el Distrito Federal se “partieron” en 365 áreas vecinales, en las que el candidato a consejero ciudadano debía reunir el 4% de firmas del padrón de la demarcación para el registro de su candidatura. El promedio de ese 4% entre las demarcaciones fue de 600 firmas por área. La cantidad de rúbricas estipulada debía recolectarse en un plazo de 19 días. Tanto el porcentaje como el tiempo para su recolección resultaron sumamente complicados para los candidatos independientes o *no partidistas*, pues fueron requisitos puestos y diseñados pensando en la participación de las fuerzas políticas y no de aprendices de políticos profesionales.<sup>15</sup>

Para la elección de los 365 consejeros presentaron solicitud 4,374 candidatos, de los cuales sólo 1,562 entregaron papeles (35%) y de estos únicamente 1,474 quedaron registrados. De estos últimos candidatos, la mayoría no contaron con el padrón de sus respectivas áreas ni pudieron informarse a tiempo de los acuerdos de los Comités Delegacionales y del Comité Central, quedando a merced de los candidatos que fueron ampliamente apoyados por fuerzas políticas que por ley nada tenían que ver con la elección.

El número de observadores que participó fue de 1,038. Intervinieron activamente AMIME, ROTARY, CRUDENASE y ONOEM.

El PRI logró la hegemonía electoral de los 365 candidatos a consejeros y conquistó un total de 263 puestos; el PRD obtuvo 68, el PAN 29, mientras que los independientes 5 y el PT y el PVE 1 cada uno. El saldo electoral en número de puestos obtenidos por área vecinal resultó ser el correcto desde el punto de vista del pragmatismo político: la conquista de los espacios del poder.

- Sobre testimonios de fraude (véase Carrasco, 1995, p. 19).
- Sobre la “fusión del aparato administrativo y algunos candidatos” (véase Carrasco, 1995 p. )
- Elecciones extraordinarias en enero de 1996 en dos áreas vecinales.
- Sobre la Comisión de Apelación (véase cuadro en Carrasco 1995).

### Conclusiones

Las reformas de 1986 y 1993 que modificaron la composición del gobierno del Distrito Federal, abrieron espacios de participación/representación para los capitalinos. Sin embargo la estructura del gobierno de la ciudad conservó sus rasgos distintivos tradicionales (sobre todo el del control político de la ciudad por la vía de la Presidencia/regencia). En el largo camino de 1977 a 1995 no se logró invertir la relación entre *restitución* de derechos políticos y la seguridad de una administración integrada en el *distrito* que funciona como asiento de los poderes federales.

Frente a una situación polarizada que ya duraba casi veinte años y en la que el centro del debate político era garantizar el derecho constitucional de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes, se encontró una “salida” mala e insuficiente para la participación política: elecciones populares sin la presencia de los partidos políticos nacionales, para elegir a ilustres desconocidos disfrazados (en más de la mitad de los casos) de “ciudadanos independientes” que se convertirían en actores políticos con atribuciones políticas y ejecutivas insignificantes en la estructura del poder y la administración delegacionales en el Distrito Federal.

La Ley de Participación Ciudadana dejó abierta la puerta para violar los más elementales aspectos democráticos, al no indicar las sanciones para los infractores. Y los infractores cruzaron la puerta hacia la impunidad. Resultado de ese procesos fueron presentadas 377 solicitudes de apelación interpuestas ante la Comisión de Apelaciones (al respecto véase Carrasco, 1995, p. 20). Visto solamente como proceso electoral, “fue un fracaso importante”. Visto como parte del proceso de transición democrática el resultado fue un “absoluto desastre” y tuvo consecuencias negativas en el proceso de ciudadanización en la reforma política en el Distrito Federal y en la democratización general del país.

Los resultados de las elecciones del 12 de noviembre de 1995 dejaron ver la comedia de las equivocaciones

de 67 años (1928-1995) en materia de representación política electoral para el Distrito Federal.

El marco jurídico no fue el mejor para la elección. Los ciudadanos informados de las características jurídico/políticas de los nuevos actores, se dieron cuenta de que la figura de los consejeros no les garantizaba la solución a los problemas de su calle, barrio y ciudad, por lo que el porcentaje de abstencionismo que llegó casi al 80%, reveló la indiferencia de la ciudadanía con respecto a este proceso<sup>16</sup>.

No existe información precisa sobre el respaldo de los partidos a cada uno de los candidatos a consejeros ciudadanos. Se sabe que el PAN apoyó a 250 de ellos, el PRD a 382 y el PT a 44. Los independientes fueron 86 y el PRI apoyó a 731 (estudio del Movimiento Ciudadano. Al respecto véase Santiago, 1996).

Entre los saldos negativos destaca el reconocimiento explícito del presidente del Comité Central, Carlos Martínez Asad, en torno al carácter no autónomo del Comité Central, aspecto que constituyó uno de los signos más negativos del proceso.

Para algunos analistas electoralmente el 12 de noviembre de 1995 en el Distrito Federal fue intrascendente (suma cero: no hay avance, no hay retrocesos); sin

embargo, políticamente si hay retroceso. Se vivió una parodia democrática, se malgastó dinero de los contribuyentes en un proceso intrascendente y se realizó una elección que pretendía engañar al sector del electorado mal informado, al ofrecerle una figura política para una participación totalmente acotada frente al poder del delegado político y la administración central del Departamento del Distrito Federal, ya que los consejeros se situaron en el diseño del "poder delegacional" como apéndices (elementos prescindibles en la toma de decisiones) de las autoridades del Distrito Federal.

También se quebrantó la civilidad de un posible desarrollo democrático, en lo que fue un proceso político electoral irregular.

Finalmente, los dos experimentos electorales previos a la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal (Asamblea de Representantes del D.F. y Consejos Ciudadanos) fueron insuficientes y condujeron al proceso de reforma electoral de 1996. De esta reforma se desprendió lo único razonable: por un lado la transformación de la ARDF en un órgano legislativo, por otra, la elección directa y democrática de los gobernantes del Distrito Federal para los años de 1997 y 2000, en el marco de una reforma desafortunadamente aún inconclusa.

**CUADRO 1**  
**RESULTADOS FINALES DE LA ELECCIÓN DE CONSEJEROS CIUDADANOS DEL DISTRITO FEDERAL, 1995**

Comité Delegacional	Lista nominal	votación total	Votos		X Cands. No. reg.	% de votación
			Válidos	nulos		
Álvaro Obregón	418,698	81,662	63,138	18,289	235	19.50
Azcapotzalco	326,720	72,004	57,407	14,047	550	22.03
Benito Juárez	272,969	49,091	41,194	7,741	156	17.98
Coyoacán	425,476	80,020	66,050	13,765	205	19
Cuajimalpa	72,802	25,314	20,205	5,062	47	34.77
Cuauhtémoc	391,346	70,733	56,427	14,037	269	18.07
Gustavo A. Madero	849,195	197,429	157,818	38,722	889	23.24
Iztacalco	299,691	64,293	51,431	12,836	26	21.45
Iztapalapa	963,961	186,576	146,627	39,939	10	19.35
Magdalena Contreras	129,807	35,285	29,301	5,826	158	27.18
Miguel Hidalgo	265,737	56,513	47,976	8,417	120	21.26
Milpa Alta	41,838	14,073	11,598	2,463	12	33.61
Tláhuac	134,786	39,590	32,376	7,155	59	29.37
Tlalpan	320,410	65,292	54,364	10,808	120	20.73
Venustiano Carranza	346,763	65,912	49,971	15,779	162	19.00
Xochimilco	179,488	51,668	44,573	7,018	77	28.78
<b>Total</b>	<b>5,439,687</b>	<b>1,155,455</b>	<b>930,456</b>	<b>221,904</b>	<b>3095</b>	<b>21.24</b>

Fuente: Comisión de Integración de los Consejos de Ciudadanos. Comité Central.

## Notas

- <sup>1</sup> El artículo no pretende ser una exposición que profundice en la problemática política del Distrito Federal en sus diversas vertientes. El trabajo se concentra exclusivamente en el análisis de la experiencia de las elecciones populares de 1995 para elegir a los consejeros ciudadanos de los Consejos locales delegacionales, creados y regidos en su composición y funcionamiento por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 1994 y la Ley de Participación Ciudadana de 1995.
- <sup>2</sup> El artículo 50 de la Constitución, fracción XXVIII, otorgaba al Congreso General la facultad de *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*. Al respecto, consúltese la *Enciclopedia de México*.
- <sup>3</sup> Al respecto el antropólogo S. Robinson señala atinadamente que "...las jerarquías de funciones civiles que fueron expropiadas de facto (a los municipios) por las delegaciones del Distrito Federal de manera paulatina, después de la desaparición de los municipios correspondientes en 1929, ya no pudieron administrar sus respectivos espacios locales como antes..." (Robinson, 1995, p. 193)
- <sup>4</sup> La reforma en el número de delegaciones del DF provino de la promulgación de la nueva Ley Orgánica, sustituta de la de 1941.
- <sup>5</sup> El Consejo Consultivo, junto con los consejeros delegacionales, existía en México desde los años veinte. Para 1970 desaparecen como tales los consejeros delegacionales.
- <sup>6</sup> Se entiende aquí por sistema electoral al conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno y de representación política.
- <sup>7</sup> Sobre la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, véase Bassols, 1992 y Peschard, 1995.
- <sup>8</sup> *Voz y Voto* de abril de 1993.
- <sup>9</sup> El artículo 125 del EG de 1994 establecía que la fecha de la elección de los consejeros sería el mes de junio de 1995, mientras que la instalación de los Consejos en el mes de agosto de 1995.
- <sup>10</sup> Los Consejos y los consejeros se encuentran subordinados y controlados políticamente por los delegados políticos, quienes a su vez son nombrados por el jefe del Distrito Federal, que es designado por el presidente de la República.
- <sup>11</sup> La reforma de 1993 se materializó en el cambio al artículo 122 de la Constitución, en el que se establecieron los lineamientos de carácter general de la (nueva) forma de gobierno para el Distrito Federal. Al respecto ver Peshard, 1995.

- <sup>12</sup> La integración de la Asamblea de Representantes era como sigue: PRI (38), PAN (14), PRD (10), PT (2) y PVEM (2).
- <sup>13</sup> Artículo 10 de la LPC.
- <sup>14</sup> En palabras de Carlos Martínez Assad, presidente del Comité Central, la intervención del IFE en el proceso electoral, a través de la Junta Local del Distrito Federal, tendría que ser como sigue: "... debe lograrse que los aspectos técnicos de la operación electoral queden bajo el dominio del órgano autónomo con el fin de evitar que la tecnocracia electoral establecida a través de la Junta Local del IFE, como sucedió en este caso, llegue a tener control avasallador sobre el proceso imponiendo condiciones muchas veces contrarias a los criterios establecidos..." (Martínez Assad, 1995).
- <sup>15</sup> Al respecto ver Solís, 1996.
- <sup>16</sup> No en todas las delegaciones fue así, el estudio de corte antropológico del Dr. Scott Robinson nos descubre rasgos no visibles para el análisis electoral. Bien vale la pena confrontarlo a la luz del comportamiento estadístico.

## Bibliografía

### Libros y artículos

- Bassols, Mario y Rocío Corona. "Entre la sociedad y el gobierno: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en *Ciudades*, núm. 13, México, 1992.
- Carrasco, Lucía y Alejandro M. de Jesús. "La Ley de Participación Ciudadana de cara a la realidad", en *Asamblea*. México, núm. 10, noviembre de 1995.
- González Sandoval, Juan Pablo (coords.). 1996. *El año del vacío. Anuario Político*, México, Océano.
- Larrosa Haro, Manuel. "Balance de las elecciones locales de 1995: el primer año de gobierno" (ponencia), I Congreso Nacional de Ciencia Política (Ciudad de México), México, septiembre de 1996.
- Loeza, Soledad. "Hipótesis para una historia política del D.F. en el siglo XX.", en *Historia mexicana*, vol. XLV-1, México, julio-septiembre, 1995.
- Martínez Assad, Carlos, Elio Villaseñor y Martín Reyes, 1996. "La integración de los Consejos Ciudadanos y la reforma política del Distrito Federal" (mimeo).
- Meyer Lorenzo. "La Agenda Política, 1995", en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, núm. 55, México, 8 de enero de 1995.
- Nava V., Telésforo. 1995. "Consejeros Ciudadanos: la democracia siempre negada", en *Ciudades*, núm. 30, México.
- \_\_\_\_\_ "Consejeros Ciudadanos: la pseudodemocratización del Distrito Federal", en *Coyuntura*, núm. 65/66, tercera época, México, noviembre de 1995.

Peschard, Jaqueline. "La reforma política del Distrito Federal de 1993", en Leonardo Valdés (cord. ) *Elecciones y partidos políticos en 1993*, México, UAM-I, 1995.

\_\_\_\_\_ "1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en Germán Pérez (coord.) *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa, 1995.

Ramírez Hernández, Guillermo (comp.). 1993. *Lecturas sobre la reforma política de la ciudad de México 1993*, México, Cambio XXI.

Sánchez Mejorada, María Cristina, 1996. "Las elecciones de consejeros ciudadanos en el contexto de la reforma política del Distrito Federal" (mimeo).

Santiago Castillo, Javier. "La elección de los consejeros ciudadanos", en *El Cotidiano*, núm. 75, México, marzo-abril de 1996.

Solís Ledesma, Ma. Teresa. "La elección de consejeros ciudadanos, un estudio de caso en las colonias Nápoles, Ampliación Nápoles y Ciudad de los Deportes" (mimeo).

Robinson S., Scott. 1995. "Mayordomos y consejeros ciudadanos: Algunas reflexiones sobre la elección de consejeros ciudadanos en la periferia del Distrito Federal" , I Congreso Nacional de Ciencia Política, México, septiembre de 1996 (Ciudad de México).

## Documentos

"Consejo de Ciudadanos de la Delegación Venustiano Carranza. Manual de organización interna".

"Ley de Participación Ciudadana", en *Asamblea* (órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), núm. 10 (suplemento legislativo), México, noviembre de 1995.

Estatuto de Gobierno del D.F. de 1994 (Gaceta Oficial del D.D.F. julio 14, 1994).

Estatuto de Gobierno del D.F. reformado 1995.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1995.