

**XXV CONGRESO NACIONAL Y V CONGRESO INTERNACIONAL DE
ESTUDIOS ELECTORALES (SOMEE)**

Mesa V Elecciones sub nacionales, estudios comparados

**Derechos políticos y creación de Instituciones Electorales en la
Ciudad de México (1997-2012)**

DR. PABLO VARGAS GONZÁLEZ
Área de Ciencia Política y Administración Urbana
Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM)

Resumen

En la ciudad capital de México, durante décadas vivió un estado de excepcionalidad, donde millones de ciudadanos no pudieron ejercer sino parcialmente los derechos políticos y electorales, en que se impidió no solo elegir de manera libre, universal y directa a los gobernantes, y de ser electos, sino además restricciones a otros derechos fundamentales, de información y participación, lo que trajo efectos incalculables a la condición democrática del país.

A partir de la reforma electoral de 1996 se produce una alternancia política en la ciudad de México que permite registrar cambios significativos en la administración y gobierno. El objetivo principal de este trabajo es analizar los cambios en las normas e instituciones electorales de la ciudad de México (IEDF y TEDF) y sus efectos en la participación ciudadana y en el ejercicio de los derechos políticos, en el periodo 1997-2012.

Palabras clave

Reforma electoral Distrito Federal, Ciudad de México, derechos políticos

Abstract

In the capital of Mexico City for decades lived a state of exception, where millions of citizens could not exercise but partly political and electoral rights, which prevented not only choice of free, universal and direct the rulers manner, and be elected, but also other restrictions on fundamental rights of information and participation, which brought untold democratic country status effects.

From the electoral reform of 1996, a political change occurs in the city of Mexico that records significant changes in the administration and government. The main objective of this paper is to analyze changes in the electoral rules and institutions of the city of Mexico (IEDF and TEDF) and their impact on citizen participation and the exercise of political rights, in the period 1997-2012.

Keywords

Election reform Federal District, Mexico City, political rights

Introducción¹

La ciudad capital de México, también llamado Distrito Federal (D.F.), durante décadas vivió un estado de excepcionalidad, donde millones de ciudadanos no pudieron ejercer sino parcialmente los derechos políticos y electorales, en que se les impidió no solo elegir de manera libre, universal y directa a los gobernantes, y la garantía de ser electos, sino además tuvieron restricciones en otros derechos fundamentales, de información y participación, lo que trajo efectos incalculables a la condición democrática del país.

A partir de la reforma electoral de 1996 se produce una alternancia política en la ciudad de México que permitió registrar cambios significativos en la administración y gobierno. El objetivo principal de este trabajo es analizar los cambios en las normas e instituciones electorales de la ciudad de México (IEDF y TEDF) y sus efectos en la participación ciudadana y en el ejercicio de los derechos políticos, en el periodo 1997-2012.

Desde la perspectiva de los derechos políticos (O' Donnell, 2004; Thompson, 2010), en este trabajo se hará un examen de los cambios en las normas e instituciones electorales (Peschard, 2008; Corona Nakamura, 2011) y el efecto que ha tenido en los procesos políticos en la ciudad de México (Becerra, 1998; Gómez Tagle y Valdez Ugalde, 2000).

Los criterios de análisis de las instituciones electorales se encuentran en los fundamentos democráticos (Bobbio; Huntington, Dahl) y en los instrumentos internacionales (Convención Americana de DDHH): integridad, inclusión, transparencia, participación.

La hipótesis que guió este trabajo fue: las normas e instituciones electorales, sobre todo las creadas por los gobiernos de la alternancia en la Ciudad de México, de signo de izquierda, particularmente con las reformas electorales locales, que propiciaron mayor inclusión y participación, han influido marcadamente en la transformación del comportamiento electoral pero no suficientemente en la construcción de ciudadanía.

Las instituciones electorales mexicanas han jugado un papel sustancial en la larga transición política, la importancia de la autonomía en los organismos electorales ha sido fundamental para generar procesos políticos ciudadanos, universales y competitivos. En el caso de la ciudad de México es partir de 1997 cuando se crean instituciones electorales con mayor integridad en la preservación de los derechos políticos. No obstante el mejoramiento de las instituciones y normas electorales aún están inconclusas y son insuficientes en la construcción de ciudadanía y en mayor inclusión y participación en esta entidad federativa.

1. Democracia y derechos humanos: los derechos políticos en debate

Los derechos político electorales forman parte del conjunto de derechos humanos elementales que el régimen político asigna a los ciudadanos y ciudadanas por su pertenencia a una comunidad política, si es un régimen democrático, el ejercicio de los

¹ El presente trabajo forma parte del proyecto "Evaluación de políticas públicas en la ciudad de México. A quince años de gobiernos electos, 1997-2012 (PI2011-6, UACM/SECITI-DF).

derechos se darán en el marco de procesos institucionalizados, para elegir y ser electos, en elecciones limpias, competitivas, igualitarias e inclusivas, características que implican que la ciudadanía política ejercite derechos y libertades para participar y formar parte en el estado y el gobierno (O' Donnell, 2004: 24-25).

Sin embargo, esto no ha sido una realidad para los diversos países, sobre todo para América Latina, la democracia política ha dependido de una evolución histórica de reformas y cambios en el régimen político. En la democracia representativa la existencia de derechos políticos y libertades es fundamental. Dahl (1993) ha planteado como condiciones para la existencia de la democracia o elecciones limpias la presencia de un conjunto de libertades políticas, algunas de las cuales brillan por su ausencia.

No todos los estados lograron incluir armónicamente la separación de poderes ni la orientación de estos en preservación y progresividad de los derechos fundamentales (O' Donnell, 2004). Pero la constitucionalización de los derechos fundamentales en las cartas magnas y la internacionalización de los derechos por Naciones Unidas vinieron a cambiar el paradigma del “Estado de Derecho” y la dimensión sustancial de la democracia (Ferrajoli, 2001: 36), en la medida que se redefinieron los derechos universales como parte de la construcción de ciudadanía y ejercicio de derechos ciudadanos².

Dos grandes enfoques de análisis sobre derechos humanos y democracia parecen coexistir y confrontarse en este contexto de democratización global. Por una parte el enfoque formalista y jurídico, basado en la disciplina del derecho que ha predominado en el discurso y en la implementación de las instituciones y políticas públicas en derechos humanos, en que impera el gradualismo, el ciudadano pasivo y los órganos jurisdiccionales solo se activan con solicitudes y procedimientos contenciosos, y cuyo poder público carece de responsabilidad ante problemáticas e inclusive situaciones de emergencia, esto formaría parte de “democracias representativas” o las nuevas “democracias delegativas”.

Y por otra parte han aparecido los enfoques de análisis que pugnan por una visión de integralidad, universalidad y multidisciplinariedad impulsados por organismos internacionales, la globalización de los derechos y las asociaciones civiles, donde el ciudadano es un agente, y el discurso se relaciona con la construcción de ciudadanía y las instituciones tienen una responsabilidad y rendición de cuentas (PNUD, 2000). Algunos de ellos se han conocido como enfoque o perspectiva de derechos humanos.

En la formación de los regímenes políticos y configuración de estados nacionales, sobre todo en América Latina, acusan una diferencial variación en tres de sus aspectos primordiales: la eficacia como conjunto de burocracias, la efectividad en el sistema legal – escaso y sesgado Estado de Derecho- y la credibilidad como garante del interés nacional y general. Los regímenes políticos que no incorporaron las libertades y derechos políticos, así como la institucionalización de su tutela, mantienen problemas severos en la legitimidad y gobernabilidad de los estados (O' Donnell, 2004: 22).

Sin embargo, en la relación entre democracia y estado de derecho hay tensiones que pueden desviar el contenido de la “democracia constitucional”, en el aseguramiento de los

² Ferrajoli clasifica cuatro tipos: derechos humanos, públicos, civiles y políticos.

derechos y en la regla de las “decisiones de las mayorías” (Salazar, 2006: 183), tensiones que en las “democracias representativas” o delegativas resultan un enorme peligro por el desmantelamiento de las cartas magnas, a través de las “reformas constitucionales”, sino también por el retroceso y regresión de los derechos fundamentales (Bovero, 2006: 42).

Estas tensiones se muestran nítidamente en el análisis de los derechos humanos. Los dos enfoques coexistentes se encuentran en una fuerte tensión, por una parte el enfoque formalista jurídico predominante de las democracias delegativas, donde las concepciones de la “democracia representativa” son centrales y el enfoque integralista que busca una mayor protección y ejercicio de derechos humanos.

2. Contexto histórico: Instituciones débiles y derechos restringidos

En 1970 el Distrito Federal tenía 3 635 728 electores registrados en el padrón electoral, que se incrementaron a 5 095 462 en 1988, distribuidos en 16 delegaciones administrativas y 40 distritos electorales, era la entidad con mayor número de electores en el país, sin embargo desde 1928 en que se eliminaron los municipios hasta 1988 no tuvo elecciones locales para elegir al gobierno más cercano ni tampoco la ciudadanía pudo ejercer sus derechos políticos debido a que fue considerado con un estatus de excepción, y quedó subordinada al régimen federal³.

Desde 1928 el gobierno de la ciudad fue degradado a mera función administrativa, depositada a un Departamento Central y los municipios rebajados políticamente a Delegaciones Políticas, cuyas autoridades fueron nombrados por el presidente de la república durante casi setenta años, y los derechos políticos quedaron restringidos para una ciudadanía de segunda clase.

La geopolítica de la ciudad de México se fue constituyendo como una de las entidades más peculiares, puesto que hasta 1988 no solo era la entidad con mayor número de electores sino que era el principal centro de concentración urbana, educativa, económica y cultural, tenía a la población con mayor índice educativo y se caracterizaba por el pluralismo, el pensamiento crítico y asentamiento de organizaciones y movimiento sociales de oposición (Gómez Tagle y Valdés, 2000: 45).

Un conjunto de factores y circunstancias reorientaron el comportamiento electoral en el Distrito Federal. Hasta los años ochenta, la votación opositora se canalizaba hacia el Partido Acción Nacional (PAN) puesto que en el periodo de la hegemonía se carecía de actores alternativos, pero a partir de las elecciones presidenciales de 1988, los resultados electorales dan un viraje hacia los partidos de izquierda debido a la presencia de nuevos actores políticos y sociales autónomos, que fueron impulsando demandas y reformas de mayor autonomía a la ciudad y restablecimientos de derechos a la ciudadanía. Esto trajo consigo, la constitución de nuevas formaciones políticas y mecanismos de participación que modificaron sustancialmente las preferencias políticas (Gómez Tagle y Valdés, 2000: 48).

2.1 El Distrito Federal en la transición política mexicana

³ La condición del DF quedó desde 1824 y luego en 1917 fijadas en el artículo 73 y 122 constitucionales.

México vivió un proceso de transición política, desde una fase inicial 1968-1976, en que se produjeron modificaciones al régimen político, de un carácter por lo demás gradual y dosificado, mismo que generó reformas parciales en diferentes momentos, que condujeron a una mayor competencia y competitividad, que se tradujo en una alternancia presidencial en el 2000. Esta transición mexicana apostó principalmente a “reformas político-electorales” esperando que con apertura solo en el nivel de competencia de actores políticos trajera por sí misma la democracia social, la extensión de derechos, y la inclusión de la sociedad civil, así como el fortalecimiento de instituciones, lo cual no ocurrió por la resistencia al cambio de las elites políticas y económicas.

En el periodo 1977-2006 se produjeron acuerdos de los partidos para garantizar el ejercicio de derechos elementales, principalmente el voto ciudadano, así como condiciones de equidad en la competencia, y la formación de gobiernos en base a la expresión de los sufragios. Se pasó de un partido cuasi único, de elecciones unánimes y de auto calificación electoral a ciertos rasgos de autonomía de órganos electorales, pero no siempre con un funcionamiento eficaz e imparcial.

Las principales reformas político electorales se dieron entre 1977 y 2007⁴, cuando el país se hizo de un conjunto de reglas del juego electoral, de reformas y elecciones, en donde prevalecieron resabios de la hegemonía anterior, lo que impidió que se crearan las condiciones para transitar en un proceso de consolidación de instituciones y de la cultura política de los ciudadanos. Estas modificaciones se hicieron en situaciones de alta adversidad, sobre todo para que en el nivel subnacional se generalizaran las reformas, de tal suerte, que la pluralización de condiciones hacia la democratización tuvo un carácter asimétrico y desigual, dependiendo de los actores y elites políticas locales (Gómez Tagle, 2011: 26).

Es en este marco de reformas políticas electorales en donde la ciudad de México se fue quedando rezagada por criterios de tradición y cálculo político. Tuvieron que pasar 20 años de reformas electorales, de 1977 a 1997 para hacer efectivos los derechos políticos de la ciudadanía en el Distrito Federal.

Los electores vivieron una “democracia indirecta” y parcial, con derechos restringidos, puesto que no podían elegir ni ser electos para los cargos de los diferentes niveles del Estado, que se caracterizaba por lo siguiente:

- 1) El régimen político estatal estableció normas excluyentes y parciales; suplantó facultades correspondientes a órganos políticos locales, principalmente el de elegir a sus gobernantes y representantes populares.
- 2) No existían instituciones, en el nivel local, que pudieran garantizar los derechos políticos.
- 3) Solo se podía votar por legisladores federales (diputados federales y senadores) y para el cargo presidencial, a través de normas e instituciones federales.

⁴ Sobre este tema véase Woldenberg (2011) y Córdova (2008) “

4) No existió una sana relación entre poderes (federal y local), se mantuvo un presidencialismo a ultranza, en que el presidente nombraba al Regente del Departamento del D.F. y la ciudadanía no podía formular normas y leyes, puesto que estas eran impuestas desde el centro.

5) El ejercicio parcial y limitado de derechos políticos, así como la formación de nuevas asociaciones y organizaciones autónomas conformaron una cultura política de tensión entre formas clientelares, cuyas redes políticas se redefinieron en función de los liderazgos emergentes y una tendencia de cultura participativa.

A partir de 1977 se aplican una serie de reformas que tocan parcial y/o superficialmente el proceso de democratización en la ciudad de México pero no alteraron las condiciones políticas restringidas sino hasta 1997 en que por primera ocasión los electores pudieron elegir a su gobernante.

2.2 Derechos políticos en el marco internacional

Mientras gradualmente se fueron incrementando los derechos y libertades en México, para la población de la ciudad de México se fueron reduciendo y estancando. La institucionalización de la vida política ocurrida a partir de 1929 trajo consigo la realización periódica y regular de elecciones, en un largo y difícil peregrinar por el sufragio efectivo, limpio, y directo, y con ello el ejercicio de voto se convirtió en el derecho político por excelencia, sin modificar durante décadas la constitución⁵ el catálogo de prerrogativas y dejando de manera secundaria otros derechos.

Las condiciones de hegemonía política impidieron ejercer de manera efectiva derechos elementales como el de asociación, información y participación. Frente a la emergencia de lineamientos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) los derechos políticos de los mexicanos eran eminentemente formales y limitados.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, específicamente emitió lineamientos y parámetros para llevar adelante el proceso de democratización en América Latina, definiendo los derechos políticos, separados de otros derechos y libertades de los que están vinculados: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (Art. 23, CADH).

El vínculo de derechos políticos y democracia, desde el principio de las declaraciones de derechos humanos⁶, fue más allá de la “democracia representativa”, basada en organización

⁵ En 1953 se amplió el derecho de voto a las mujeres y hasta 1977 se incluyó el derecho a la información.

⁶ Entre ellas la Declaración de Viena (1993) o la Carta Democrática Interamericana de Lima (2001), que reconoce que la democracia no se restringe a ser un procedimiento de elección de autoridades públicas y resalta especialmente su vinculación con los derechos humanos.

de elecciones periódicas y limpias, ya que se requiere el carácter integral e interdependiente del ejercicio de derechos para una plena democracia (Thompson, 297). La concepción minimalista de democracia ha ido perdiendo terreno, al reconocer la honda insatisfacción social para resolver los problemas fundamentales de la sociedad, o inclusive su incapacidad en la construcción de ciudadanía.

En el ejercicio de derechos y libertades políticas y electorales, la construcción de instituciones y órganos garantes de derechos ha sido fundamental (por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), sobre todo para incorporar a poblaciones excluidas, a grupos que han estado fuera de la protección de sus derechos, la democracia no solo tiene que ser representativa y participativa sino también incluyente (Thompson, 300).

Con la reforma política de 1977 en México, inició un ciclo de reformas electorales al mismo tiempo que se fraguó la transición española, se hizo evidente la necesidad de crear y fortalecer instituciones que garantizaran la limpieza y efectividad del sufragio. Sin embargo, durante dos décadas se tuvieron elecciones con baja credibilidad que mostraron la resistencia del régimen para hacer comicios equitativos, limpios y competitivos.

3. Reformas a las instituciones político-electorales

Las posibilidades de cambio político en el Distrito Federal dependieron de las circunstancias coyunturales y de la correlación de fuerzas por parte de los actores políticos, y no tanto de las demandas masivas o de los resultados electorales. Las distintas reformas electorales en el nivel federal fueron dosificadamente repercutiendo en modificaciones al marco jurídico político de la entidad. A continuación veremos las transformaciones que impactaron en dos aspectos: las instituciones electorales y el ejercicio de derechos políticos.

3.1 Reformas electorales liberalizadoras controladas 1977-1995.

Hasta 1977, con la presión de las demandas ciudadanas y la baja credibilidad del régimen se empezaron a tratar modificaciones a la situación política del Distrito Federal, se inicia un periodo que llega hasta las elecciones de 1994, que comprendió reformas electorales semi competitivas, marcadamente graduales, carentes de profundidad que no alcanzaron a proteger derechos ni establecer instituciones garantes. En esta etapa se van a realizar cuatro reformas electorales federales.

En la primera reforma política federal de 1977 va abrir en el país un marco de pluralidad y de representación a diferentes fuerzas nacionales, de creación de normas e instituciones electorales, empero desde la aun hegemonía del PRI para el DF solo se crearon en 1978 las figuras de referéndum e iniciativa popular para aprobar o iniciar leyes, desde luego quién podría convocar era el presidente, que nunca se utilizaron, debido a que se anularon en la reforma federal de 1986-1987.

En esta última, bajo la demanda popular de “creación del Estado 32”, además de modificación a la LOPPE por un Código Federal Electoral y el predominio en los órganos electorales por la mayoría mecánica, se dieron nuevos elementos para el gobierno de la ciudad de México. Después de una serie de “audiencias” y foros, donde se planteó la participación en elecciones directas para elegir autoridades locales, el gobierno de Miguel de la Madrid con la mayoría del PRI aprobaron un mecanismo de participación parcial e indirecta para los ciudadanos del DF.

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) fue resultado de la modificación de la Ley Orgánica del Distrito Federal (LODDF), modificando el artículo 73 (fracción VI) constitucional en relación a la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de asuntos del DF pero no modificó el control de ejecutivo en la designación del Regente y los Delegados, y aunque abrió la posibilidad de ampliar los derechos de los ciudadanos, la reforma quedó limitada, puesto que el nuevo órgano no podía formular leyes (Becerra Chávez, 1998: 106).

La ARDF –integrada por 40 asambleístas electos de modo directo y 26 de representación proporcional) fue el inicio de la participación de elección de representantes de la ciudadanía, sin embargo este órgano no tuvo facultades plenas “no era ni ayuntamiento ni tampoco congreso local”, su integración tenía un factor de control, mediante la cláusula de gobernabilidad que se observó en las elecciones de 1988, en que a pesar de que el PRI obtuvo solo el 27% de los votos pudo tener una mayoría de representantes. Las elecciones de 1988 y 1991 fueron el ejemplo del diseño de un modelo control político dirigido (Becerra, 1998, Gómez Tagle, 2000, Larrosa, 2006).

En 1989 se realizó una tercera reforma política federal, dada la impugnación electoral del año anterior y las denuncias de “fraude electoral”, el país da un giro hacia la ciudadanización de los órganos electorales, que sin embargo no se consolida en este periodo. Por primera ocasión se separa la organización de los comicios por parte del gobierno, aunque aún tiene representación, y se inicia la profesionalización de esta tarea, mediante un órgano constitucional autónomo, y la creación del IFE en 1990. Esta reforma fue nula en relación con la expansión de los derechos ciudadanos en el DF.

Con los resultados electorales de “recuperación del PRI” en 1991 y la falta de credibilidad latente, se promovió una reforma político electoral en 1993. Los alcances esta reforma son poco significativos en este lento proceso de apertura y liberalización gradual, el PRI siguió teniendo una resistencia a reformas locales liberalizadoras y profundas. Las demandas ciudadanas insistían en derechos políticos plenos y la creación del “Estado del Valle de México”, la misma ARDF tiende a ser un espacio de discusión e iniciativa, organizó el primer plebiscito aunque fue de baja asistencia fue una presión popular para avanzar en el proceso de democratización.

Se deroga la fracción VI del artículo 73 constitucional y los asuntos del DF se ubicaron en modificaciones al artículo 122 constitucional, y rediseña un modelo “mixto” e indirecto de la organización del gobierno local, el Congreso de la Unión definió la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF), pero si bien reconoció los órganos de gobierno local: ARDF, la jefatura de gobierno, y el Tribunal de Justicia también es cierto que la federación mantuvo el control sobre las leyes y constitución local, al mismo tiempo

dejó invariable la facultad del presidente de nombrar gobernantes, con una serie de candados, que privilegiaban el presidencialismo por encima de los ciudadanos (Becerra Chávez, 1998: 112, Larrosa, 2006: 131).

En esta reforma y el Estatuto del DF (EGDF) aprobado en 1994 incrementó las facultades de la ARDF de aprobación local del presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública, legislar en algunas materias y sentó las bases para convertirse en órgano de gobierno; se reconoció al DF como entidad federativa, se creó la figura de Jefe de Gobierno del DDF, y se introdujo la figura de un consejo ciudadano en cada Delegación Política, que en la práctica no se instrumentaron procesos ciudadanos para su integración. La voluntad política seguía siendo precaria.

3.2 Reformas electorales 1996-2008: hacia la consolidación.

En este periodo se realizaron dos reformas políticas federales. Después de las elecciones generales de 1994, en el marco de baja legitimidad y que las fórmulas de integración electoral eran insostenibles, puesto que el PRI sin obtener el 50% de la votación seguía manteniendo el control de la ARDF, a medio sexenio se fraguó otra reforma política en el país, que impactaría esta vez de manera significativa en el gobierno de la ciudad de México.

En la reforma al artículo 122 constitucional de 1996 se precisa la nueva relación entre la federación y el gobierno local de la ciudad de México, aunque formalmente de igualdad permanecen vestigios del *ancien regime*, como el control de la deuda y el monto del endeudamiento serán fijados por parte del ejecutivo federal, y dejó invariable la aprobación del Procurador capitalino por parte del Senado, pero se logró incluir que el gobierno del DF: “está a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local”. En una tendencia distribución de competencias, hacia la acción concertada y coordinada.

Lo más significativo de la reforma política en relación al gobierno local fue la transformación de la ARDF -que fue integrada en dos ocasiones 1991 y 1994- en Asamblea Legislativa ALDF con mayores atribuciones y facultades legislativas, como expedir su ley orgánica, formular y aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de la ciudad.

Empero en lo que se refiere a la participación política, se dio un paso definitivo en los derechos políticos, se plasma la elección directa del gobernante del DF, en votación libre secreta y directa, así se fortalece la figura de Jefe de Gobierno, que queda como ejecutivo local y responsable de la administración pública, que será electo cada seis años. La reforma involucró cambios al Estatuto de Gobierno (EGDF), mismos que los siguió realizando el congreso de la unión.

Las facultades del Jefe de Gobierno se definen pero nunca se equipararon a las de un gobernador, lo cual deja claro la aun sujeción a la federación; facultades en la gestión de gobierno y administración pública, y legislativas como: Promulgar, publicar y ejecutar las leyes de la ALDF; presentar iniciativas de ley o decretos; y nombrar y remover funcionarios de la administración local (Art. 122, base Tercera, Fracc. II).

La coyuntura permitió que se instrumentará la primera elección directa en el DF, coincidente con las elecciones legislativas intermedias de 1997. Se utilizaron las instituciones y normas de carácter federal, como la delegación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el COFIPE, así como los recursos de organización y estructura electoral. Los resultados electorales para elegir por primera ocasión a un gobernante capitalino no dejó dudas, de las amplias expectativas democratizadoras: de un padrón de 5 889, 985 electores hubo una participación del 68%, mucho mayor que el promedio nacional, y la candidatura encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró tener clara mayoría, que se combinó con el triunfo de diputados en 38 de los 40 distritos electorales, que reflejaron la orientación del voto que se venía configurando desde años anteriores⁷.

La llegada del gobierno de izquierda al gobierno capitalino en 1997, conjuntamente con mayoría en la ALDF permitió dar una orientación en todos los ámbitos de gobierno. Se inició una efervescencia legislativa destinada a formular normas e instituciones locales. Cuauhtémoc Cárdenas, primer gobernante capitalino impulsó modificaciones al EGDF que permiten la creación de tres instituciones políticas: el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y la integración del primer Consejo General; el Tribunal electoral (TEDF) y el Código Electoral, que entraron en vigor en enero de 1999, con los cuales se va a propiciar el ejercicio de derechos políticos de los capitalinos. Con estos tres nuevos elementos, por primera vez los electores eligieron en el 2000, el conjunto de autoridades locales: Jefe de Gobierno, diputados de la ALDF y Jefes Delegacionales en 16 jurisdicciones. La izquierda refrenda su mayoría con la llegada al gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

En 2001 la ALDF envió una iniciativa al Congreso de la Unión para ampliar sus facultades de promulgación del EGDF, y formar parte del Constituyente Permanente, entre otras, a pesar de que fue aprobada en la Cámara de Diputados, el Senado, con mayoría integrada por PRI-PAN la congeló y finalmente la rechazó en 2002 (Larrosa, 2006:137). Dada la distinta correlación de fuerzas en el Congreso, en el Ejecutivo federal y en el gobierno del DF parecía que las reformas a la Ciudad de México habían concluido, sin realizar la reforma profunda. Sin embargo los resultados electorales presidenciales de 2006, de acusaciones de fraude, que involucraron a leyes e instituciones electorales, fueron la causa de una reforma electoral más.

En el gobierno de López Obrador (AMLO), a través de una nueva Ley de Participación Ciudadana se promueven figuras participativas que expanden los derechos de la ciudadanía, de plebiscito, referéndum, iniciativa y consulta ciudadana, así como mecanismos de rendición de cuentas, como: las asambleas ciudadanas, red de contralorías y audiencia pública, entre otras⁸.

El Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) ha sido un instrumento donde se ha reflejado la direccionalidad en la organización de los procesos políticos y también los

⁷ Para conocer la relación de reformas y resultados electorales véase Hernández Salgado (2014).

⁸ La primera Ley de participación Ciudadana fue de 1995, y una reforma de esta se produjo en 1998 por la ARDF, sobre la evolución de este tema véase Alacio, 2013.

intereses de los actores locales, además del entramado y ajustes de la ingeniería electoral. Por eso llama la atención que en un breve periodo se hayan realizado ocho enmiendas. Tan solo de 1999 a 2005 se le hicieron cinco cambios (Mirón, 2006: 260) y tres modificaciones más entre 2005 y 2008 (Larrosa y Santiago, 2011) y ni aun así los actores políticos quedaron satisfechos.

Después de que fue publicado el CEDF en enero de 1999, en ese mismo año se le hicieron dos cambios, el 30 de septiembre y 15 de octubre, debido a la impugnación del PRI ante la SCJ⁹. Cabe señalar que esta legislación local observó diferencias no solo de otras entidades federativas sino de la misma ley federal en la materia, destaca la estructura orgánica en que el Consejo General es al mismo tiempo autoridad indicativa y operativa a diferencia del IFE, que en sus órganos locales separa una junta profesional de la de consejeros. En esta norma fundacional estableció lineamientos de financiamiento, de fiscalización y de perspectiva de género, que en otras entidades no existía. En la reforma de octubre de 2003 al CEDF jugó un papel importante el Consejo General del IEDF, que impulsó la mejora al procedimiento de asignación de diputados, la regulación de precampañas, la cuota de género en las candidaturas, modificaciones a la estructura y funciones del IEDF, y apoyo a las agrupaciones políticas para la difusión de la cultura política. La reforma solo estuvo vigente unos meses (Mirón, 2006: 272).

En ese mismo año 2003, con la entrada de una nueva legislatura de la ALDF y a causa de una relación incomoda entre el IEDF y el gobierno de AMLO se formuló una nueva iniciativa con el lema de integralidad “ahorro, austeridad y racionalidad”, donde se limitó la autonomía del órgano electoral. Si bien no varían los avances formulados, en espacios de fiscalización y facultades de comisiones del IEDF y de los consejeros, se redujeron y limitaron notablemente (Mirón, 2006: 272). Inclusive se llegó a considerar que se había realizado una “contra reforma” en relación con la autonomía del IEDF. Lo cierto es que la participación en las urnas siguió siendo más alto que el promedio nacional y las quejas postelectorales, cada vez fueron menores e irrelevantes.

La coyuntura política efervescente en la ciudad de México y en sus órganos de gobierno, propiciaron una reforma más al CEDF en octubre 2005, con una serie de postergaciones, negociaciones y vericuetos para integrar los órganos electorales. En esta se incluyeron medidas de avanzada en términos de contratación de propaganda en medios de comunicación, lineamientos de fiscalización de gasto electoral, se redefine la mal llamada “cláusula de gobernabilidad”, ningún partido podrá contar con más de 40 diputados; se amplían los requisitos para consejeros, como parte de la profesionalización; y se dio una amplia revisión al sistema de medios de impugnación y del Tribunal electoral (Mirón, 2006: 272).

En la reforma electoral de 2007, se dio nueva vuelta de tuerca en el fortalecimiento a los organismos electorales federales y locales, el IFE se constituyó en la autoridad única a nivel federal y local encargada de distribuir y asignar los tiempos del Estado para fines

⁹ Uno de los cambios resultados de la impugnación fue modificar la participación ciudadana más directa en la figura de Consejos de Gobierno para las Delegaciones, y en su lugar quedó la elección de jefes delegacionales, con la orientación presidencialista prevaleciente.

electorales, entre otras medidas de la coyuntura para aplacar las impugnaciones post electorales del 2006. Estos elementos repercutieron en las normas electorales ahora si propias de la ciudad de México.

La octava reforma al CEDF se publicó en enero de 2008, fue resultado de una iniciativa menos azarosa, donde convergieron las opiniones de los grupos parlamentarios y de los expertos, y aun así era impensable ser definitiva. Si bien forma parte de un proceso de reforma federal se adecuó a los impulsos de democratización local, a través de consultas procesadas por el IEDF.

En esta reforma hay un rediseño formal y narrativo, que le da mayor claridad y orden al CEDF, quedan plenamente establecidos los principios originales de la democratización de la ciudad: impulsar la participación y ejercicio de derechos ciudadanos; un reordenamiento a los derechos de los partidos y de las facultades del IEDF y del TEDF; precisar el financiamiento y la fiscalización mediante normas verificables, se avanzó en la profesionalización y capacitación. No obstante, el mecanismo y demora de aprobación en el Senado dejó rubros y temas pendientes, como mecanismos transparentes en la elección de consejeros y del presidente del IEDF, entre otros (Larrosa y Santiago, 2011).

3.3. Los organismos electorales: IEDF y Tribunal electoral DF

La transición política en el Distrito Federal, ha pasado por el restablecimiento de los derechos y la creación de instituciones político- electorales. En este último rubro ha sido significativo la creación y puesta en marcha de organismos electorales, tales como el IEDF y el TEDF, ambas instancias han tenido cambios que ponen en evidencia sus alcances y límites frente a condiciones de autonomía jurídica y política.

En el caso del IEDF en los pocos años de existencia, desde 1999 fue creado como un árbitro electoral para elecciones competitivas donde los derechos y los votos tienen un valor primordial, y se ha valorado con características de avanzada, y mayor funcionamiento, resultado del federalismo electoral, en que las elites y actores locales han configurado las normas de participación electoral. En cada uno de los rubros importantes, el IEDF tiene un carácter destacado en la función electoral: autonomía, certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo (Astudillo y Córdova, 2010).

Su funcionamiento se ha expandido no solo a los procesos políticos electorales sino que ha sido organizador de los procesos de participación ciudadana: Comités Vecinales, Plebiscito, Consultas, y presupuesto participativo.

Aun cuando el IEDF y el TEDF no han escapado a las circunstancias de elección e injerencia de los gobiernos locales, y de la integración mayoritaria de diputados, por ejemplo en el caso del CEDF del 2005, cuya sujeción es más patente en las entidades federativas, donde su integración depende de los gobernadores, vía los congresos locales, los órganos capitalinos gozan de independencia y autonomía relativa a la función electoral, pese a la condición de sometimiento a la federación. Los cambios al CEDF de 2007, permiten una estructura más compleja y con mejor funcionamiento que en otras entidades federativas.

El caso del TEDF ha padecido la misma condición de estatus limitado, al depender del EGDF y no de una constitución local, evolucionó lentamente hacia características de “órgano constitucional autónomo”; a partir de las reformas al CEDF de 2005 y 2007 se fortalecieron sus mecanismos de nombramiento, facultades, organización y estructura. El TEDF ha sido un factor institucional en el procesamiento de las quejas y demandas, muestra eficacia y efectividad, y si bien en momentos electorales, entre 2009 y 2012 se han incrementado el número de casos, se trata de denuncias sobre la cotidianidad del voto, la propaganda, y el uso de recursos públicos, pero que en ningún momento han impugnado en general la elección ni sus resultados¹⁰.

En conjunto, ambas instituciones han permitido el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, ha dado protección a los derechos individuales, y han promovido la participación de la población en los asuntos y decisiones públicas, como en consultas y referéndum, elecciones vecinales, y el presupuesto participativo. La asistencia a las urnas ha sido creciente desde 1997 y con la presencia gobernante de la izquierda política (Véase cuadro 3).

La expansión de derechos políticos y electorales para las y los ciudadanos ha sido una realidad (Cuadro 4). De carecer de ellos, a partir de 1997 y 2000 se reestablecen un conjunto de derechos elementales, de votar y ser votado, de elección directa de gobernantes, y de manera avanzada ejerciendo figuras de participación ciudadana y de toma de decisiones, en asuntos fundamentales de gobierno y de la ciudadanía, que fueron proporcionando la legitimidad de organizaciones, instituciones y ciudadanos.

Conclusiones

En esta breve transición electoral y política en la ciudad de México, principalmente a partir de 1997, con la elección directa de su principal gobernante, se han dado pasos significativos tanto en la construcción de una nueva institucionalidad para el gobierno capitalino como para el restablecimiento de derechos políticos de los ciudadanos, en un proceso gradual y dosificado de democratización.

Se ha remontado una situación de excepcionalidad política impuesta por un régimen hegemónico, con normas excluyentes y parciales; suplantó facultades correspondientes a órganos políticos locales, y suprimió derechos fundamentales, con un costo incalculable en la cultura cívica y en la relación gobernantes y gobernados. Con la expansión de derechos y creación de nuevas instituciones electorales se ha superado el nivel formal puesto que las instituciones y normas electorales han tenido una formulación que rebasa la “democracia minimalista” y representativa y se han formulado lineamientos y figuras que alientan el ejercicio integral e incluyente de derechos humanos, y no solamente a los derechos de voto.

La llegada de gobiernos de izquierda, a través de candidatos y coaliciones de esta formación ideológica, le han impreso una huella singular y sustantiva en los últimos quince

¹⁰ Los datos se pueden apreciar claramente, en la estadística histórica del TEDF de 2007 a 2014, en la página web del organismo.

años, con enfoques centrados en superar la exclusión y organizar la gestión de gobierno en una tendencia hacia la inclusión, pluralidad y mecanismos de participación. En lo que se refiere a las instituciones (IEDF, TEDF), normas y derechos electorales y políticos, el sello de izquierda ha sido notable, se pueden observar mecanismos de participación garantía de derechos, inclusive más avanzados que en otras entidades.

Si bien los gobiernos de izquierda han permitido una nueva institucionalidad y una configuración política y de poder en el Distrito Federal, con la integración de nuevos actores sociales y políticos, el camino en la construcción de ciudadanía plena aún falta puesto que existen grandes problemas de consolidación de una gobernabilidad democrática -de mayor responsabilidad, transparencia, y rendición de cuentas- y en la construcción de ciudadanía, más participativa e influyente en las decisiones de la ciudad y el gobierno.

Bibliografía

Alacio García, Rosa Ynés (2013). *Crónica de una Elección. El Caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, Tirant lo Blanch/UACM.

Astudillo, C., y Córdova (2010), L. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura Institucional*, IEPC de Jalisco.

Becerra Chávez Pablo Javier (1998). “La legislación electoral en el Distrito Federal” en *Polis*, UAM-I, Vol. uno, Número. 98, pp.93-118.

Córdova, Lorenzo, (2008) “La reforma electoral del cambio político en México” en Daniel Zovatto y J.J. Orozco, *Reforma política y electoral en américa Latina 1978-2007*, IDEA internacional/UNAM.

Corona Nakamura, Luis Antonio y Vargas Gama, Nora Elia (2011) “Instituto Electoral del Distrito Federal” en Derecho electoral mexicano. Una visión local: el Distrito Federal. Marcial Pons, Madrid.

Dahl, R. (1993). *La poliarquía. Oposición y representación*. Editorial Rei, México, 1993.

Gómez Tagle, Silvia (2000). “Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal”, en Gómez Tagle, S. y María Eugenia Valdez, *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE/Plaza y Valdés.

Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editado por Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Editorial Trotta, Madrid, España.

Hernández Salgado, Evelyn (2014). “Recuento de las reformas electorales federales y del Distrito Federal de 1990 al 2007 y su impacto en la elección para jefe de gobierno 2012”. *Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana*, UACM.

Mirón Lince, R.M. (2008). “El Código Electoral del Distrito Federal ¿Legislación a la medida?” en J. Peschard El Federalismo electoral en México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM/ Cámara de Diputados.

Larrosa Haro, Manuel (2010). “Las transformaciones del gobierno local del Distrito Federal. De la liberalización política a la democratización, 1977-2004” en A. Attili, Treinta años de cambios políticos en México”, Miguel Ángel Porrúa/UAM.

Larrosa Haro, M. y Santiago Castillo, J. (2011) “El Código Electoral del Distrito Federal de 2008”, *Polis*, Vol. 7, núm. 1.

O’ Donnell, G. (2004). “Notas sobre la democracia en América Latina” en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD.

Thompson, J. (2010). “Una democracia incluyente como imperativo de la vigencia de los derechos humanos”, en Cuadernos de CAPEL, Núm. 55, Costa Rica.

Woldenberg, José, et al, (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, cuarta edición.

CUADRO 1.

PRINCIPALES REFORMAS POLÍTICO ELECTORALES (FEDERAL Y EN EL DF)

Reformas federales	Reformas en el DF
Reforma electoral 1977, 1986-1987, 1990: Pluralismo y representación a ciudadanización. Creación del IFE y TRIFE, profesionalización electoral.	Se crean en 1978 las figuras de referéndum e iniciativa popular para aprobar o iniciar leyes, que nunca se utilizaron.
Reforma 1993-1994: Inclusión de fiscalización y observación electoral. Reintegración de órganos electorales. Figura de consejeros ciudadanos. Facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de gobierno del DF.	Bases institucionales del gobierno local. Se reconocen órganos de gobierno: ARDF, la jefatura de gobierno, y el Tribunal de Justicia.
Reforma electoral 1996: Elección directa del Jefe de gobierno. Modificación del artículo 122 constitucional	- En 1999 se crea el Código Electoral del D.F. - Se crean el IEDF y el Tribunal electoral - La ARDF se convierte en ALDF
Reforma electoral 2002 Con esta reforma se procuró la equidad de género en el ejercicio de los derechos político-electorales.	Reforma al Código electoral del Distrito Federal (CEDF) en 2003
Reforma electoral 2003-2005 Cambios en los requisitos para integrar un partido o una APN. se reconoció el derecho de votar de los mexicanos residentes en el extranjero	Reforma al CEDF 2005
Reforma electoral 2007-2008	Reforma CEDF en 2008

Elaboración propia con datos de Becerra (1998), Larrosa (2006), Mirón Lince (2008)

CUADRO 2.

COMPARACIÓN EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES PRESIDENCIALES Y JEFE DE GOBIERNO (PORCENTAJES)

Año	Promedio Nacional	Elección Presidente en DF	Jefe de gobierno (local)
1982	74.86	72.11	sin/dato
1988	52.01	56.43	s/d
1994	77.16	82.33	s/d
1997	57.02	s/d	67.04
2000	63.23	70.7	69.87
2006	58.55	68.05	67.24
2012	63.14	67.16	65.98

(Los datos de promedio nacional y presidente corresponden a datos federales del RFE/IFE; y de jefe de gobierno corresponden a datos locales del IEDF.

CUADRO 3.

CAMBIOS EN LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL DF

Lineamiento y figura	Ejercicio de derechos
Elecciones legislativas federales, 1928	Votar y ser votado para cargos federales (diputado y Senado)
Elección de Representantes a la Asamblea ARDF, 1991, 1993. Elección de diputados, 1997-2012	Votar y ser votado para integrar la representación política distrital en 40 distritos locales.
Elección de gobierno local directo: Jefe de gobierno, 1997	Votar y ser votado en elecciones directas para elegir gobernante local, nivel entidad federativa
Elección de autoridades territoriales locales: Jefes delegacionales, a partir 2000	Votar y ser votado en elecciones directas para elegir gobernante local, en 16 delegaciones políticas, nivel zonal.
Elección representación vecinal, comités ciudadanos y consejos de pueblos, 1995, 1999, 2010	Elección directa de representantes de colonias, pueblos y barrios de la ciudad.
Participación en asuntos públicos: consultas ciudadanas desde 2001	Consulta sobre temas de gobierno y ciudadanos: Permanencia del jefe de gobierno, horario, tarifas, obras públicas, entre otras.
Consulta ciudadana de Presupuesto participativo, desde 2001	Consulta y participación directa de la ciudadanía sobre una parte del presupuesto
Asambleas vecinales, desde 2001	Mecanismo de participación y comunicación para presentación de informes y rendición de cuentas