

Las modificaciones en la construcción y el ejercicio de la ciudadanía en el DF.

Federalismo Electoral y Ciudadanía

Carolina Sthephania Muñoz Canto
Doctorante de la EHES
Miembro del CESPRA
190-198 avenue de France
75244 Paris Cedex 13
carolinamunozcanto@yahoo.com.mx

Introducción

La presente ponencia representa la lógica continuación de nuestra reflexión sobre el constructo de ciudadanía. En ella nos abocaremos a buscar las posibles relaciones entre las modificaciones electorales y la construcción de la ciudadanía. La entrada que elegimos esta vez fue la de la regulación electoral; preguntándonos de un modo un tanto ingenuo si la modificación de la misma permea la vida ciudadana y de qué manera.

Para nuestro trabajo nos enfocaremos en los diferentes cambios en la legislación electoral en el DF interesándonos más que en el nivel legal, en las condiciones que los rodearon. A partir de ello tejaremos una reflexión entre los dos conceptos que guían el trabajo: cambios en las legislaciones electorales y ciudadanía. Finalizaremos el trabajo, esbozando algunas conclusiones que puedan dar pie a nuevas reflexiones.

Sobre las modificaciones de la legislación electoral en el DF¹.

Antes de adentrarnos de lleno en el tema que nos ocupa; y para darle un marco de referencia a nuestro trabajo destaquemos que en México se han llevado a cabo tres reformas consideradas paradigmáticas en la legislación electoral: la de 1977, la de 1996 y la del 2007². De acuerdo con Sandoval, las tres surgieron para responder a una situación socialmente conflictiva (Reséndiz, 2008), pero a nuestro parecer esto va mucho más allá, se trata de procesos de legitimación del poder que la vía electoral no alcanzó a cubrir.

¹ Cabe aclarar que la dimensión electoral no es la única posible, ni la única que el IFE promueve. Empero, este trabajo se limita a ella.

² Además de estas se llevaron a cabo reformas integrales en 1986, 1990, 1993 y 1994 (Rabasa, 2012).

Recordemos que en el 77: La vida guerrillera aún estaba flotante en el ambiente. Las elecciones de 1976, el PRI las había ganado con tal facilidad que la democracia mexicana había quedado en entredicho. El presidente tuvo que valerse de los apoyos del partido para quitarse de la sombra de Luis Echeverría, su predecesor, quien era considerado su verdadera fuente de legitimidad; y esto significó que Reyes Heróles quedó en primera línea y pudo impulsar una reforma con la que tenía tiempo soñando. La reforma de 1977 dio nueva visibilidad, peso y un lugar a fuerzas políticas minoritarias que gracias a ella pudieron ejercer algún rol en la vida política. La reforma de 1996 respondió, -como muchas acciones de aquel sexenio-, a la necesidad de legitimación del régimen y podríamos considerarla de alguna forma una respuesta a la crisis política que se vivió durante las elecciones de 1988³ y al clima de falta de credibilidad en los resultados, así como a las diversas luchas por el respeto de los sufragios que se dieron a lo largo del sexenio. Para nuestros fines, ésta tiene gran importancia pues de acuerdo con Peschard introdujo los principios rectores de elecciones libres y competidas, entre otras cosas buscando generar condiciones más equitativas dentro de la competencia electoral, dotando a un órgano plenas facultades para la resolución de controversias, pero sobre todo de autonomía a los órganos electorales (2008). Es a partir de ese momento que el federalismo electoral se manifestó claramente en el país, dejándonos ver las particularidades locales, y es el punto de referencia que la mencionada autora utiliza para estudiarlo en la ya clásica obra donde aborda el tema. Podríamos considerar que estas dos reformas surgieron para darle un último respiro al régimen priista y para abrir espacios que permitieran la alternancia por arenas tal y como apunta Modoux (2006). Finalmente, tenemos la reforma electoral del 2007, que para Sandoval (Reséndiz, 2008) es una clara respuesta al conflicto social que se vivió luego de las elecciones del 2006. Y en la que como todos sabemos entre otras cosas: se modificaron los tiempos de las campañas, se buscaron mecanismos de resolución de las controversias que fueran mucho más veloces y se habló del sempiterno tema del control del financiamiento de los partidos⁴.

³ Elecciones, que no olvidemos marcan de acuerdo con Meyer el inicio del ciclo corto que dio paso a la alternancia de partidos en el 2000 (2003).

⁴ Para conocer a detalle las diversas reformas consultar: Rabasa, E. (2012). *Las reformas Constitucionales en materia político electoral*. México: Universidad Autónoma de México y PNUD.

No solamente las reformas a nivel federal han permeado lo que sucede a nivel local. También han jugado de manera importante ciertos hábitos dentro de la política mexicana y su propio desarrollo histórico. Sin podernos detener demasiado en este apasionante tema, mencionaremos que aunque México se constituyó como una federación, buena parte de su historia vivió en un centralismo de facto que puede ilustrarse con el testimonio de un tabasqueño que cita Ruiz y que palabras más, palabras menos explica que los lugareños iban cada sexenio al aeropuerto de Villahermosa a conocer al futuro gobernador, que había sido asignado desde el centro y que normalmente no tenía una red establecida en el estado y era ajeno a los problemas de la población (2009)⁵. Poco a poco esta situación cambió. Y también se modificó el lugar del PRI; cuando este dejó de ser un partido hegemónico para convertirse en un partido dominante, y esto permitió la existencia de la diferencia y con ello la aceptación en mayor o menor grado de la oposición; así mismo estimuló a que los procesos locales adoptaran su propio color. Las modificaciones a las legislaciones dejaron de ser una calca de las reformas federales para mostrar sus propios matices. Empero, estos estuvieron marcados por la relación guardada con la federación. Así, los procesos se articularon de lo federal a lo local y viceversa, pero donde el componente ciudadano estuvo básicamente ausente.

Específicamente hablando de las modificaciones a la regulación electoral Peschard adelanta sin crear una tipología⁶ cuatro casos paradigmáticos que se presentaban a diez años de la entrada del federalismo electoral en México: favorecimiento del partido hegemónico, legitimación de los resultados, modificaciones mediadas por la corrupción y nueva hegemonía⁷. El caso que nos ocupa se encuentra dentro de la última categoría. Adentrémonos ahora a detalle.

⁵ Otro ejemplo del mismo tipo lo da Ai Camp en la falsa biografía de un político mexicano. En ella claramente se muestra como las fidelidades y conocer a las personas adecuadas podía ayudar a la progresión de carrera de los políticos. Su falso político había salido muchos años ha de Michoacán y un buen día el sino le sonrió y fue electo candidato a gobernador por el partido oficial, lo que garantizaba la gubernatura. Para aquel momento él era ya un extraño en el estado. (1988)

⁶ Pues el libro *Federalismo Electoral en México* trata el tema a través de estudios de caso donde no se hace un análisis de todas las entidades, sólo se consideran 12.

⁷ Puebla era el caso paradigmático donde se buscaba favorecer al partido en el poder. Esto se modificó con la llegada de Moreno Valle. Para legitimar los resultados, podríamos considerar el caso de Tabasco. El Estado de México era el ejemplo para mostrar que las reformas respondían a arreglos internos mediados por la corrupción. Y el del DF es un claro ejemplo de la creación de una nueva hegemonía.

Los antecedentes de la creación del Código Federal del DF, -que fueron el primer paso para poder hablar de federalismo electoral en la localidad-, se encuentran directamente relacionados con la gran reforma del 96; y no sólo por las modificaciones directas que esta implicó; sino también por el clima que primó en las discusiones, donde el PRD sintió coartadas sus iniciativas que estaban en sintonía con el rol democratizador que había adoptado. La reforma del 96 permitió entre otras cosas a los capitalinos la elección del jefe de gobierno y de los consejeros delegacionales que más tarde se convertirían en jefes delegacionales, y modificó la figura de “representantes de la asamblea” a diputados, entre otras cosas. Practicamente significó la concesión de un espacio de ciudadanía a los capitalinos, población que como bien muestra la reflexión de Esquivel a lo largo de los siglos se había ganado a pulso esta concesión por su capacidad de organización y movilización (2006). Al estar el PRD a la cabeza del gobierno de la capital adelantó un código reformista⁸ que buscaba hacer de lado la falta de certeza, credibilidad y confiabilidad de las elecciones⁹. Se trataba de que las elecciones recuperaran, -u obtuvieran por primera vez-, el rol de legitimadoras de gobierno y no fueran simples rituales.

El Código fue aprobado en diciembre de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1999. Poco tiempo después el PRI presentó un recurso de inconstitucionalidad en contra de 82 de los 290 artículos que lo componían. (Peschard, 2008: 267). La Suprema Corte de Justicia concluyó que 35 de aquellos artículos debían ser modificados porque se contraponían a lo establecido en la Constitución. Fue justamente a causa de esto que se dio la primera reforma, que se trató ante todo de una adecuación, que mantenía el espíritu que había impulsado la elaboración del Código¹⁰.

⁸ El Código entre otras cosas integró el órgano local y el federal para darle credibilidad a la institución, estableció cuotas de género, se ocupó del reparto de recursos buscando que estos fueran equitativos entre los partidos, reguló prerrogativas en los medios de comunicación, amplió la posibilidad de crear coaliciones y frentes, y avanzó nuevos mecanismos de rendición de cuentas.

⁹ Cosa que resulta comprensible, pues la democratización del país y la limpieza de los comicios había sido una de las banderas de lucha de esta fuerza. Y hasta 1997 gozaba de una credibilidad importante como defensora de la misma.

¹⁰ Esta se llevo a cabo entre septiembre y octubre de 1999. Los cambios más importantes fueron: Se estableció una bolsa mínima de gasto para las campañas. Se modificó la distribución de los recursos apegándose al porcentaje de votación total efectiva y no emitida. Se pospuso la fecha del inicio del año electoral, para garantizar que las modificaciones que se estaban haciendo pudieran aplicar en las siguientes elecciones.

La segunda reforma vino en el 2001. Podríamos considerar que fue “la reforma de la transición”, pues si bien mantuvo el espíritu del Código, los primeros pasos regresivos fueron evidentes¹¹. Contrario a lo que podría pensarse, la reforma del 2001 no se dio como una respuesta a los problemas y errores a los que se enfrentó el instituto durante las elecciones del 2000, para resolverlos tendríamos que esperar a la reforma que se llevó a cabo en mayo del 2003.

La primera iniciativa de la tercera reforma se presentó en septiembre del 2002. Pese a que el entonces jefe de gobierno había acordado que haría todo porque esta fuera aprobada y pudiera aplicarse en las elecciones intermedias, facticamente podríamos afirmar que la bloqueó. La reforma buscaba disminuir las lagunas y errores; así como tratar de resolver algunas ambigüedades que se hicieron evidentes durante la elección del 2000; y fue el producto de meses de trabajo por parte de la II Legislatura, una legislatura plural. Las observaciones del jefe de gobierno de acuerdo con Mirón parecían no estar bien sustentadas, ni parecían ser muy atinadas, por lo que se hicieron algunas modificaciones, pero sin seguir lo propuesto por éste a consciencia¹². En el fondo ella tiene la impresión de que como en otras ocasiones AMLO modificó los términos del debate y en aquella ocasión lo direccionó hacia el costo de la democracia y pidió directamente que el uso de recursos se moderara con todo lo que eso involucraba prácticamente para el instituto, cubriéndolo tras el discurso de la “austeridad republicana” que fue una de sus banderas. Así, AMLO pedía que se tuvieran reglas que transparentaran en el juego electoral y que se disminuyeran los costos operativos de los partidos. La II Legislatura estaba a punto de terminar su periodo y hubo que esperar a la entrada de la III Legislatura para continuar las discusiones. Esa tenía mayoría perredista y se enfocó en llevar a cabo lo que podría ser entendido como una

¹¹ Las cuotas de género se revirtieron y quedaron como meras sugerencias, se modificaron los repartos de recursos y tiempos en los medios. Se modificó el término de consejero de gobierno por jefe delegacional.

¹² Las modificaciones más importantes estuvieron relacionadas con: El cambio en la fórmula para asignar diputados de representación proporcional. La búsqueda de regulación de los topes de campañas y la limitación de las campañas, (se quiso trabajar sobre las precampañas, pero no hubo resultados). La adecuación de la estructura y funciones del IEDF, lo que en el fondo buscaba limitar los alcances de la institución y mantenerlo bajo el control de la primera fuerza electoral en la localidad. Del mismo modo se dieron estímulos financieros para promover la creación de organismos que estimularan la participación ciudadana. El financiamiento de los partidos quedó condicionado a que tuvieran el 2% de la votación emitida. Se decidió que el dinero se repartiría de acuerdo a los resultados de la elección de diputados de representación proporcional. (Y esto en evidencia beneficiando al PRD) Y se reguló el financiamiento para las coaliciones.

“contrarreforma”¹³. Mirón y otros expertos la interpretaron como una “venganza” del PRD que buscaba en su beneficio acotar las funciones de la autoridad electoral. Se dijo que lo que se proponía era un retroceso que colocaba al instituto en una situación peor a la de 1996 en beneficio del PRD. Era como si este quisiera empotrarse en el DF utilizando las prácticas que el PRI movilizó por años para mantenerse en el poder. Las modificaciones no parecían el producto de una reflexión, sino de arreglos entre actores, cuya justificación ante la opinión pública era el abaratamiento de los costos de la democracia, y cuyos efectos directos eran: la pérdida de autonomía del IEDF, cosa que no era de modo alguno deseable. Y la posibilidad de utilizar los recursos ahorrados en políticas sociales, utilizando el clientelismo como mecanismo de legitimación del gobierno; otro efecto contra el que las diversas reformas a nivel federal habían intentado luchar.

Aquella “contrarreforma” se dio en 2 tiempos: la primera en diciembre del 2003 donde el foco estuvo puesto en el funcionamiento del IEDF; y la segunda en octubre del 2005 donde la prioridad fueron los partidos políticos¹⁴. Afortunadamente el IFE local fue capaz de capotearla en cierta medida y los efectos no fueron tan regresivos como pudieran haber sido. Para Mirón, estas dos últimas reformas mostraban claramente que el PRD buscaba reapropiarse de la situación de partido hegemónico creando como otrora hiciera el PRI un código a la medida de sus necesidades. Y va más lejos todavía afirmando que estas fueron el resultado de los intereses coyunturales de la fracción legislativa dominante de las tribus del PRD en el DF. Del mismo modo señala que las reformas electorales en el DF se han concentrado en una serie de asuntos administrativos que definitivamente no deberían

¹³ La principal preocupación era reducir los costos de operación del instituto y para ello: se redujeron las funciones del IEDF, se reajustó el calendario electoral para reducir tiempos de campañas y así los gastos, hubo una disminución de oficinas y por tanto de personal, se eliminó el presupuesto para las organizaciones políticas locales, se creó una Junta Ejecutiva que concentraba funciones y puede entenderse como una centralización del funcionamiento del instituto. Por otra parte, se propuso incluir a los partidos en las Comisiones de Consejo; pero afortunadamente esto no se logró, pues hubiere significado la inclusión de nueva cuenta del aparato de gobierno en el órgano electoral.

¹⁴ La reforma del 2005 buscó: Una fiscalización de las precampañas. Instaurar mecanismos de investigación de financiamientos de los partidos. La incorporación de la figura de precampaña y precandidato. La equidad de género en los representantes. Proteger el ambiente durante las campañas. Regulación de tiempos y espacios en medios de comunicación. La documentación de los tiempos y espacios comprados por los partidos. Se endurecieron las condiciones para ser designado Consejero Presidente.

dejarse de lado, pero que han ignorado algunos problemas de fondo, como la sobre representación del PRD¹⁵.

La siguiente gran escala la encontramos en el 2008 y de acuerdo con Larrosa y Santiago (2011) respondió a las experiencias electorales tanto del 2003, como del 2006. Sus principales preocupaciones fueron la búsqueda de transparencia de la competencia y la fiscalización de recursos¹⁶; claramente tuvo un impulso perredista -cosa que evidencia el estudio de los mencionados autores-; y especialmente de los grupos de la Nueva Izquierda y la Izquierda Democrática Nacional, que en aquella época estaban muy fortalecidos al interior del partido y buscaban afianzar aún más su posición.

En el 2010 se dio una reforma al trabajo llevado a cabo en el 2008, principalmente a causa de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre una serie de impugnaciones que fueron presentadas¹⁷. El trabajo de aquel año estuvo de nuevo fuertemente permeado por la política dentro del PRD: Por una parte, sendos perredistas se separaron del partido entre quienes podemos mencionar a René Arce y se intentó que el

¹⁵ Y de hecho esto se evidenció en el 2006 al momento de la renovación del Consejo General, cuando los partidos políticos no se ponían de acuerdo para designar al Consejo. Finalmente y luego de que la fecha límite hubiera pasado, tanto el PAN como el PRI se retiraron de la discusión, y el PRD asignó a los consejeros mediante una repartición por cuotas dentro de sus tribus. Justificó la decisión explicando que finalmente el PRD era mayoría y eso le daba derecho a elegir más consejeros que el resto. Lo peor vino después. El primer acto del Consejo fue reunirse con el jefe de gobierno. Lo que simbólicamente mostró la unión del órgano electoral con el gobierno de la ciudad.

¹⁶ Para un estudio completo del asunto puede consultarse el texto siguiente: Larrosa, M y Santiago, J (2011). El Código Electoral del Distrito Federal de 2008. México: *Polis*, [7], no. 1, pp. 13-44.

Entre otras cosas: Se trabajó sobre la formula de representación proporcional, pues esta había causado múltiples impugnaciones durante los procesos electorales; sin embargo, esto estuvo limitado por las disposiciones federales concernientes a la clausula de gobernabilidad. Hubo una preocupación por las condiciones de registro de los partidos, el financiamiento, la propaganda y la transparencia de los procesos. Se limitó el registro de nuevas asociaciones políticas elevando el porcentaje requerido para el registro. Se duplicó el financiamiento de las organizaciones promotoras de la vida democrática. Se transformó el diseño institucional del IEDF acercando la dirección administrativa de la política. Se modificaron las condiciones de elección del consejo general, la presidencia y las comisiones. Desaparecieron las comisiones del Tribunal Electoral del DF y en su lugar se creó la Comisión de Conciliación y Arbitraje como instancia permanente del Tribunal. Se clarificaron las competencias de las autoridades locales y federales, así como las relaciones entre ellas. Se redefinieron los plazos y normatividad de las campañas y precampañas. Los topes de las últimas se fijaron al 15% del tope de campaña total. Se intentaron evitar las campañas negativas.

¹⁷ Entre otras, aquellas relacionadas con la asignación de representación proporcional, la supresión del financiamiento de las agrupaciones políticas, exámenes de antidopaje a los candidatos, el retiro de la publicidad electoral, así como el tratamiento de informes sobre usos de recursos que en una parte de la legislación se trataban como públicos y en otra como privados.

Además de trabajar sobre aquellos puntos se aumentaron los requisitos para la aceptación de nuevas agrupaciones políticas a nivel local, se propusieron mecanismos para permitir del voto de los capitalinos desde el extranjero y se creó un comité de participación ciudadana.

PRD se debilitara como fuerza hegemónica y que la legislación electoral no fuera “un traje hecho a su medida”. Por otro, al final de las discusiones las divisiones dentro de las facciones del partido eran evidentes.

El resultado de aquel trabajo fue de nueva cuenta impugnado por el PRI ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se quería que las reformas pudieran ser aplicadas en las elecciones del 2012, a toda prisa se volvieron a trabajar y el 1 de julio del 2011 se oficializaron los últimos cambios. Al leer lo que la prensa reporta al respecto, se tiene la impresión de que el asunto concernía únicamente al PRD y que en sus manos estaba toda la responsabilidad. El principal conflicto estaba en el porcentaje establecido para poder constituir asociaciones políticas, -que tenía que ver directamente con que no se quería que los disidentes del PRD pudieran construir una fuerza paralela que disminuyera el poder que este partido tenía en la capital-¹⁸.

Las conclusiones a las que llegó Mirón sobre las primeras reformas en materia electoral en el DF, pueden ser aplicadas para las reformas que siguieron a las que comprende su análisis: A lo largo de estos años el PRD ha monopolizado el discurso al respecto buscando anclarse por esta vía como un partido hegemónico y los conflictos que se han presentado al interior del mismo han permeado las reformas que se han llevado a cabo. Además, los asuntos fundamentales que ella señalaba quedaron desatendidos para seguir llevando a cabo una trabajo administrativo sin duda necesario, pero insuficiente¹⁹.

Así, también a través de esta sucinta revisión hemos constatado que las modificaciones de la legislación electoral en poco o en nada han tomado en cuenta a la población, sino que las fuerzas políticas han utilizado las reformas y modificaciones como armas dentro del juego político. Que la población no haya participado activamente en los cambios de acuerdo con Tilly (1996) conlleva a que se acepten las modificaciones, pero no se implanten o apliquen adecuadamente. En lenguaje psicológico, podríamos decir que no hay una asimilación de las mismas, y esto en parte podría ayudarnos a explicar por que no

¹⁸ Otros puntos estaban relacionados con la duración de las precampañas y las prohibiciones de contratar espacios en los medios.

Finalmente se modificó el porcentaje de 2% a 1.8%, y se justificó la medida explicando que los recursos eran limitados y no iban a repartirse entre grupúsculos sin una verdadera representatividad de la población.

¹⁹ Podría resultar interesante ahondar en la relación entre las modificaciones que se han dado en la forma de funcionamiento del PRD y las modificaciones electorales en la capital, que es uno de sus bastiones, pero ese propósito excede los alcances de este trabajo.

hay una percepción de los cambios en la legislación electoral y la democracia²⁰. Asimismo se nos ha hecho patente que ante los problemas que vienen con el establecimiento de las reglas de funcionamiento de la democracia, las fuerzas políticas han optado por pasar arreglos y reciclar los “viejos hábitos” del sistema político mexicano, que ciertamente han pasado sus pruebas acerca de su capacidad para mantener el orden, pero donde la voz de la ciudadanía no es escuchada.

Si bien es indudable que se han dado pasos para que la ciudad de México tenga una regulación electoral, queda mucho trabajo por hacer. Como en otras latitudes se requieren modificaciones que acrecienten la confianza y la credibilidad de los resultados, que den certidumbre y sean respetadas por los actores políticos independientemente del color de su camiseta. A muy corto plazo se darán cambios bajo la estrella del “Pacto por México”. Seguramente lo que se determine a nivel federal va influir en la legislación local²¹. Empero, este contempla específicamente para el DF: “cambiar el nombre oficial de la ciudad, dotarla de una constitución, revisar las facultades del jefe de gobierno y de la Asamblea Legislativa, establecer en las delegaciones órganos colegiados plurales” (ADN Político, 2012). Sólo viendo en perspectiva los cambios que se lleven a cabo podremos saber si estos fueron o no pasos firmes en pos de la democracia y si los capitalinos los asimilaron y adoptaron dentro de sus prácticas ciudadanas.

Sobre la vida ciudadana en todo ello.

Al principio del trabajo, se afirmaba que de un modo un “tanto ingenuo” se intentaba establecer la relación entre las modificaciones electorales a nivel local y la construcción de ciudadanía. Esto merita una explicación: Desde algunos ámbitos se ha planteado implícita o explícitamente que la ciudadanía sólo contiene una dimensión jurídica. Nosotros concordamos con la idea de que ésta es una de las dimensiones y que es indudablemente necesaria para construir sobre de ella las otras, específicamente las

²⁰ Aunque esto también está relacionado con el rol que se le da al IFE, con la representación social que se tiene de su relación con los actores políticos, con la historia de luchas de reconocimiento de derecho políticos, etc.

²¹ Entre otras cosas: fijar nuevos topes de campaña, anular los resultados electorales si se rebasan los mismos, prohibir la entrega de regalos a la población que promuevan una relación de tipo clientelista, abrir más espacios para debate entre candidatos, motivar candidaturas independientes, y promover iniciativas ciudadanas y formas de democracia directa como las consultas populares.

relacionadas con prácticas²² e identidades²³ que Weinstock (2000: 16-17) apuntó y han sido base de nuestra reflexión. Dicho lo cual, cabe aclarar que si en otro momento dejamos esta dimensión de lado por considerarla normativa y pensando que no podíamos extraer de ella más que consideraciones legales, hemos decidido retomarla para matizar nuestro entender, pero bajo el supuesto que sobre de ella se construyen las otras dos que nos permiten una aproximación más sociológica.

La dimensión jurídica esta ligada históricamente a la manera romana de entender la ciudadanía y básicamente se refiere a la adquisición o dotación de una serie de derechos y obligaciones en un territorio dado. Para Marshall, se deben considerar tres grupos de derechos: los civiles, los políticos y los sociales. Y cabe aclarar que la dotación, apropiación y práctica de los mismos se ha dado en grados diversos en diferentes las latitudes, pero nunca de una forma que resulte enteramente satisfactoria. El grado de insatisfacción es comprensible al rastrear cuando el concepto regresó al centro de las reflexiones: en los mal llamados países desarrollados con la crisis del Estado de Bienestar, en EEUU con las crisis sociales y en los países de la “tercera ola de democratización” al momento de dotar o afianzar los derechos electorales. Desde las primeras conceptualizaciones resultaba evidente que lo establecido no resultaba suficiente y que había una distancia entre lo estipulado y lo que se llevaba a la práctica. Sobre lo primero, cabe mencionar que dentro de las sociedades siempre existen grupos más progresistas que

²² En ella se espera que el ciudadano se involucre activamente para permear el bien común. Abundan las alusiones tanto a la visión griega, como contractualista y especialmente la rama rousseauniana. De hecho para este último “el ciudadano es un ser eminentemente político que expresa no su interés individual, sino el interés general.” (Rousseau, 2001: 107) Esta corriente de pensamiento consideraba al ciudadano como un ser políticamente activo con una serie de derechos y responsabilidades para con su comunidad de pertenencia. De hecho, para Rousseau es muy claro que no todos los miembros de las colectividades son ciudadanos, porque serlo conlleva el aprendizaje de vivir en comunidad y de adquirir el compromiso de defender el interés general y para él eso se lleva a cabo mediante la formación. Y es por ello que en su célebre libro “Emilio o la educación” dedicó parte de su reflexión a proponer un método gracias al que Emilio se convierte en ciudadano.

²³ Aunque los antecedentes más lejanos los encontramos en el reconocimiento de las élites en las ciudades del Egipto Antiguo, y las ventajas sociales y económicas que marcaba poseer la ciudadanía para los griegos; es con el surgimiento de los estados nación que esta dimensión se cristalizó. A partir de ese momento se le dio una importancia social a la pertenencia a un país como una de las esferas que forman parte de la identidad del individuo; y se volvió fuente de vínculos sociales entre los miembros de la misma unidad. Empero, vale la pena subrayar que hoy en día la forma en que se comprende la ciudadanía se ha modificado, a causa de la última oleada de globalización que ha puesto en duda la utilidad del marco de los estados-nación; que sin embargo de acuerdo con Maalouf siguen estando vigentes en el sentido de ser una especie de “clasificadores” del lugar que tienen los países en este nuevo juego.

no se conforman con lo que es posible implementar en las legislaciones, así como una serie de demandas que circunstancialmente no pueden ser incluidas como bien señala Thede (en Olvera 2010: 27), que a la larga se vuelven motor del cambio social de grupos²⁴; y que podríamos agregar no pasan necesariamente por la vía política. Sobre el segundo punto cabe resaltar que las modificaciones a las leyes no siempre provienen de haber “tomado el pulso de la sociedad” como vimos al hacer la revisión de las modificaciones electorales que se han dado en la ciudad de México. Esto evidentemente conlleva a que sean vividas como externas a los propios procesos de la población y la adaptación, adopción y asimilación no se lleven a cabo de manera óptima. Pues a diferencia de lo que la teoría del derecho dice que debería ocurrir para la construcción de leyes,- a saber que estas deberían formar parte de los hábitos de las comunidades antes de formalizarse en la legislación-, éstas son construidas de forma externa y superficial a la vida del grupo. Al no haber una lectura sociológica, la normatividad se inscribe sobre supuestos y/o ideales que no necesariamente responden a las necesidades o sentires de la población a la que están dirigidas. Y en México, incluso podríamos agregar que la dosis de paternalismo con las que se han dado afectan aún más los procesos de apropiación y con ello la manera en la que se construye la ciudadanía en su dimensión práctica e identitaria. Ni hablar de cuando las modificaciones provienen de arreglos y negociaciones entre las élites y donde lo que importa en el fondo es la creación de un escaparate donde se simule el mantenimiento de los derechos, en ese caso los procesos de apropiación se ven aún más entorpecidos. El estudio de las condiciones que rodearon las diversas modificaciones electorales en la ciudad de México, muestran claramente que esto último es lo que ha venido ocurriendo haciendo necesaria una profundización del tema desde la sociología del derecho tanto para la comprensión como para la proposición de modificaciones²⁵.

²⁴ “Los ciudadanos son desde un punto de vista histórico, los miembros de aquellos grupos dentro de la sociedad, cuyas exigencias en cuanto a derechos quedaron reconocidas e institucionalizadas en los sistemas políticos y jurídicos. Desde esta perspectiva los grupos excluidos son aquellos cuyos derechos [...] articulados por ellos mismos no forman parte del consenso social que sustenta y define el sistema político; por lo tanto el motor del cambio democrático, viene de esos grupos no reconocidos.”

²⁵ Ya que tocamos esta dimensión sociológica del derecho, debemos aprovechar para mencionar que muchas veces los estudios de ciudadanía se han limitado al estudio del acceso al derecho al voto, dejando de lado las dimensiones simbólicas de las votaciones, pero también los procesos de inclusión de las personas en la vida social y política; que han sido algunas veces consecuencias imprevistas de otros procesos como la masificación de la educación, la entrada de los medios de comunicación en la política, la globalización o desastres naturales; sólo por mencionar algunos ejemplos que han incidido en la vida en la ciudad. Es

Al estudiar la dimensión jurídica de la ciudadanía es casi una evidencia que el vínculo entre el constructo y la democracia pasa por el Estado. Pues este significa la posibilidad de materialización de ambos. Para pensar el asunto cabría retomar la lectura de Weber y Schumpeter que Olvera (2010) adelanta y donde señala que para estos autores el Estado moderno es una entidad tan compleja que no puede haber una intervención directa de la ciudadanía en los asuntos de la vida pública. Esto significa en la práctica que los miembros de una comunidad política deben delegar y elegir representantes que decidan directamente por ellos sobre los asuntos públicos; lo que de ningún modo los excluye de interesarse, informarse, debatir o pronunciarse acerca de éstos. Ya podemos ver que esta reflexión encadena la vida ciudadana a la democracia a través de un proceso de elección de representantes. Y es ahí donde la normatividad electoral entra en juego estableciendo una relación directa entre las leyes y la ciudadanía; y esto a todos los niveles, pero especialmente a nivel local donde al menos en teoría hay un contacto mucho más estrecho con la comunidad. Así, mientras mejores regulaciones en torno a las elecciones existan hay teóricamente una mejor representatividad de las diversas capas de la sociedad y sus intereses. ¿Pero qué sucede cuando un partido se encuentra sobre representado o en pleno proceso de establecerse como una fuerza hegemónica en lucha por espacios de poder con las otras fuerzas y al interior de sí mismo? Ya Mirón explicaba que de nada sirve tener mejores leyes si no hay un cambio de actitud por parte de los actores políticos. Y en la ciudad de México todo sucede como si un conjunto de prácticas y hábitos que fueron ciertamente adaptativos en algún momento de la historia política debieran permanecer porque son las posibilidades de acción con las que los actores cuentan. Si bien estas parecen ser útiles en la relación entre ellos, a causa de las modificaciones que se han dado en la sociedad y su relación con el Estado, no responden más a lo que esta espera.

Podríamos llevar la reflexión más lejos y contestar como han hecho otros la noción de representatividad y limitarla a la de delegación. Eso nos abriría la puerta a la necesidad de una inclusión más importante de la ciudadanía; y que al menos en el DF parece no estar dándose prácticamente, si bien se han dado pasos para la instauración de herramientas de la llamada “democracia participativa”, que a nuestro parecer no es la solución, pues

justamente ahí donde el trabajo interdisciplinario se vuelve necesario para volver a construir los puentes que nos permitan tener un panorama más complejo de la situación y lograr una lectura más certera.

coincidimos con las críticas que Sartori le avanza: los procesos de saturación de asuntos de interés público y de información; así como por el propio interés que los habitantes sus voliciones pueden ser manipuladas por grupos con intereses específicos en los asuntos en discusión.

Por otra parte, debemos subrayar que las reformas y modificaciones a la legislación electoral, se han dado sin incluir o incluyendo insuficientemente la voz ciudadana en el proceso de discusión, -como en la época donde el priismo era el partido hegemónico-. Más allá de esto, las necesidades y los problemas son detectados principalmente a partir de los procesos electorales, cosa que si bien resulta natural, excluye una serie de demandas ciudadanas que tienen lugar y podrían ser incluidas. De hecho, los partidos utilizan los espacios para ganar o mantener su posición. Una demostración de ello se dio en el 2006 respecto a la designación de consejeros. Tiempo después tuve la oportunidad de participar en un encuentro donde funcionarios del IFE local denunciaban el comportamiento de los partidos políticos y explicaban como las luchas de poder afectaban el funcionamiento del instituto y su imagen ante la población. Lo que refuerza la mala imagen que la política y los políticos tienen de cara a los mexicanos.

De cualquier forma, los partidos políticos deberían utilizar estos y todos los momentos para darle visibilidad a las inquietudes ciudadanas. Lo que pasa en realidad demuestra que la política se mueve en torno a una dimensión meramente electoral de la ciudadanía; en la que todavía existen resabios del viejo esquema “paternalista” en donde todo se da desde lo alto.

El punto recién mencionado nos lleva a esbozar otra constatación, por la historia de lo político en México y del PRD, así como por la forma en la que se implantó el partido en la ciudad, ha habido una apropiación de formas genuinas de organización ciudadana y banderas de lucha. Convirtiendo a los ciudadanos en meros militantes. Los diversos grupos que forman al partido han utilizado la posibilidad de movilización masiva como parte de su potencial de negociación dentro del partido, lo que les ha ciertamente permitido mantener su “base popular”, pero a un muy alto costo para la sociedad pues esta no ha logrado establecer el rol contrademocrático de verificación y control que Rosanvallon (2007) encuentra potencialmente en ella. Además la cooptación de los movimientos por parte de los partidos ocasiona que la voluntad individual no encuentre causas formales para unirse

con la general. Cosa que de ninguna manera debe ser entendida como que esta esté siendo coartada. Los ciudadanos han aprendido a abrirse espacios dentro de la política. Contrario a lo que pensábamos cuando iniciamos esta investigación la construcción ciudadana no esta ligada a un proceso de pasiva adaptación, ni a las modificaciones electorales, ni a otros factores²⁶. Se trata en realidad de una continua construcción, que como bien han apuntado recientes estudios no responde a las categorías prefabricadas desde la investigación. Es una edificación creativa, constante y plural.

En ese sentido, los planteamientos de Mc Adam sobre los movimientos sociales podrían ser de utilidad para intentar entender la relación entre cambios en la legislación y construcción de ciudadanía. Sin ahondar en su propuesta recordemos simplemente que para él existen tres condiciones básicas para que los movimientos sociales tengan posibilidad de existencia: cierto grado de preparación organizacional, oportunidad política y liberación cognitiva²⁷(Chazel, 1993; Mc Adam, 2010 y Raynaud, 2012). De estas tres, la que nos interesa en este caso es la oportunidad política que esta dada por las rupturas o espacios que se dan dentro del sistema, que permiten la existencia de la movilización. Extrapolándolo al caso que nos ocupa, podríamos decir que las modificaciones electorales, ya sea tomando o no en cuenta a la población generan nuevas configuraciones dentro del sistema que eventualmente son detectadas y aprovechadas por ésta dentro de su propio proceso de generación. Estos procesos no están exentos de un componente cultural que no debe ser dejado de lado²⁸.

Esbozo de conclusiones

En el presente trabajo retrasamos las modificaciones a las regulaciones electorales que se han dado en la ciudad de México. Cabe aclarar que estas no conforman toda la paleta de opciones que se tiene para la estimulación de la construcción de ciudadanía y que el

²⁶ Empero, este no siempre es entendido de esta manera, como dejan ver algunos estudios sobre transiciones, alternancias y cambios sociales; que piensan a la ciudadanía como toda activa en el momento del impulso de los mismos para luego asignarle un rol más bien pasivo y confinado a la sola ciudadanía política.

²⁷ La preparación organizacional se refiere a la organización misma del movimiento y la liberación cognitiva a que la población tenga la posibilidad de darse cuenta que están viviendo una situación injusta que “tiene” que ser modificada.

²⁸ Esta dimensión como bien apunta Olvera (2010) ha sido ignorada por cantidad de trabajos.

trabajo y las competencias del IFE abarcan mucho más que la simple modificación electoral; empero por esta ocasión hemos debido limitarnos a ello. El objetivo de enfocarnos en las modificaciones a la legislación electoral más que para elaborar una historia de la legislación era para vincularlas con el constructo de ciudadanía. De cualquier modo, debemos rescatar que fue a partir de la regulación de 1996 que las particularidades locales pudieron hacerse presentes en la vida electoral y que pese a todo estuvieron permeadas por la forma priista de hacer política y por la relación de los estados con el centro. Hablando específicamente del DF es pertinente señalar que la primera legislación fue sumamente reformista para luego moderarse. El proceso más que responder a las inquietudes de los capitalinos se dio como parte del juego político. Al principio porque el PRD necesitaba reafirmarse como el partido “defensor de la democracia”, luego para consolidarse como fuerza hegemónica y finalmente como parte de los espacios de poder en disputa por las diversas facciones. Pudimos constatar que las modificaciones de las legislaciones electorales estuvieron monopolizadas por los procesos al interior del PRD, y vimos como sus problemas y sus relaciones permearon la vida de la colectividad a ese respecto. Los ciudadanos fueron confinados a un rol pasivo, donde ni sus inquietudes, ni sus demandas fueron incluidas. Empero, esto no significa que el proceso de construcción de ciudadanía se haya estancado, simplemente ha seguido su propia ruta. Por otro lado, que la población no pudiera ejercer un rol activo en los cambios ha significado que las modificaciones se acepten, pero no se implanten o apliquen adecuadamente; sobre todo cuando estas han sido producto de una concepción de “ciudadano-menor de edad” o han sido resultado de negociaciones entre grupos donde incluso el interés ciudadano se ve minado.

Como sea que se haya establecido, la dimensión jurídica de ciudadanía, le da piso y posibilidad de existencia a la dimensión práctica e identitaria. Estas en un sentido arendtiano permiten la creación de una especie de ágora donde se debate y crea consenso sobre la vida social, y sus principios y normas de funcionamiento a través de una serie de mecanismos de inclusión y participación en la vida de la polis. Este proceso debe ser entendido de manera dialéctica entre las propuestas y necesidades de las autoridades y la población. En el caso mexicano, parecía haber rupturas, nuestro interés en el tema se asentó justamente en ellas. En primer lugar entre lo micro y lo macro sociológico. Si bien las

autoridades electorales han adelantado un discurso en el que se promueven como las garantes de la vida democrática, los ciudadanos no están percibiéndolo así. Entre otras cosas por las campañas de comunicación que se han establecido y que no han logrado informar y limpiar el buen nombre del instituto²⁹, que se ha visto empeñado por la relación percibida con los políticos y por la manera en la que estos han incidido en la vida del instituto, donde parece mucho más importante ganar o mantener espacios de poder que constituirse guardián de la vida democrática. Así mismo, los partidos se han encargado de cooptar las movilizaciones genuinas por parte de la ciudadanía que ha debido elegir entre alejarse de la política, emprender luchas alternativas, utilizar al sistema o venderse un discurso idealista.

En segundo lugar, entre federalismo electoral y ciudadanía, que de acuerdo con Olvera, pasa necesariamente por el Estado. Esto nos ha permitido ligar nuestra reflexión a la dimensión jurídica de la ciudadanía y a constatar su importancia. Así mismo, hemos propuesto un modelo de análisis donde se rescate el concepto de oportunidad política que Mc Adam propone para analizar a los movimientos sociales. Así, las modificaciones a nivel legal podrían ser entendidas como parte de las condiciones del sistema capaces de impulsar o restringir el ejercicio de la vida ciudadana. Por otro lado, se ha podido constatar que la construcción de ciudadanía responde a su propio proceso y no se trata de forma alguna de una adaptación pasiva a las condiciones que la vida social impone, incluidas las legales.

Trabajos citados

Ai Camp, R. 1988. *Memoirs of a Mexican Politician*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

ADN Político. 4 de diciembre del 2012. La reforma política que propone el ‘pacto por México’. *ADN Político*.

Aldaz, P. 14 de diciembre del 2010. ALDF avala nuevo código electoral del DF. *El Universal*.

²⁹ No hemos tenido oportunidad de profundizar en ellas, pero al consultar la información que las casas encuestadoras han recopilado al respecto se puede constatar que el nombre del instituto ha quedado marcado por la percepción de la política en general que tienen los mexicanos.

Aldaz, P. 28 de diciembre del 2010. Impugnan reformas electorales. *El Universal*.

Aldaz, P. 9 de enero del 2011. Aberrantes reformas a Código Electoral del DF. *El Universal*.

Chazel, F. 1993. La place du politique dans les mobilisations contestataires: une découverte progressive. En F. Chazel, *Action Collective et Mouvements Sociaux* (págs. 145-162). Paris: PUF.

Barrera, J. 29 de diciembre del 2010. Defiende reforma electoral. *El Universal*.

Esquivel, E. 2006. Génesis de la sociedad civil en México. Una interpretación de la política de la influencia simbólica. En M. González, *La Política más allá de las urnas* (págs. 47-97). México: Tecnológico de Monterrey.

Gandaria, M. 7 de junio de 2011. Invalida la corte reforma electoral en el DF. *El Sol de México*.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM julio-diciembre de 2012. Historia legislativa de México en materia electoral. México: *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, [2], pp. 491-526.

Larrosa, M y Santiago, J. 2011. El Código Electoral del Distrito Federal de 2008. México: *Polis*, [7], no. 1, pp. 13-44.

Maalouf, A. 1998. *Les identités meurtrières*. Paris: Grasset & Fasquelle.

Mc Adam, D. 24 de junio de 2010. Social Movements: Power from Above and Below. Fletcher Summer Institute for Advanced Study of Nonviolent Conflict .
<http://www.youtube.com/watch?v=2mT-KWDTwBo>.

Meyer, L. 2003. La Visión General. En I. e. Bizberg, *Una historia contemporánea de México: Transformaciones y permanencias* (págs. 13-31). México: Océano.

Modoux, M. 2006. *Démocratie et Fédéralisme au Mexique (1989-2000)*. Paris: Karthala.

Olvera, A. 2010. *Ciudadanía y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.

Peschard, J. 2008. *El Federalismo Electoral en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Rabasa, E. 2012. *Las reformas Constitucionales en materia político electoral*. México: Universidad Autónoma de México y PNUD.

Redacción del Universal. 20 de diciembre del 2010. Publican nuevo código electoral del DF. *El Universal*.

Raynaud, A. 2 de noviembre de 2012. Doug Mc Adam; Freedom Summer. Lutttes pour les droits civiques. *Les comptes rendus* .

Reséndiz, F. 1 de enero de 2008. Reforma electoral, respuesta a crisis política. *El Universal* .

Rosanvallón, P. 2007. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.

Rousseau, J. 2001. *Du contrat social*. Paris: Flammarion.

Ruiz Abreu, C. et Fabregas Puig, A. 2009. Historia Política Contemporánea de Tabasco 1958-2008 Tomo I. Villahermosa: Gobierno del Estado de Tabasco.

Tilly, C. 1996. Citizenship, Identity and Social History. New York: International Review of Social History Supplements.

Weinstock, D. 2000 Vivre la citoyenneté en Yves Boisvert et al. (dir.) *Vivre la citoyenneté. Identité, appartenance et participation*. Montreal: Éditions Liber.