

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

Reseña

Gustavo Ernesto Emmerich
(coordinador) (2005),
Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005
México,
Instituto Electoral del Distrito Federal
y Universidad Autónoma Metropolitana,
422 pp.

En la Ciudad de México se han celebrado procesos electorales desde su fundación, en 1325, hasta la fecha; si bien es cierto que sus características, mecanismos, propósitos y funciones han sido diversos, producto de los diferentes regímenes de gobierno y sistemas políticos, siempre ha habido algún tipo de consulta popular, así lo establece Javier Santiago Castillo en la presentación del libro y Gustavo Ernesto Emmerich en la introducción.

A partir de este antecedente, y de la situación especial de la Ciudad de México en materia electoral, pues es la sede de los poderes federales, el objetivo central del libro es “conocer por qué, cómo y para qué se realizaron elecciones a lo largo de los siglos” ahí (p. 22). Se analizan los comicios sólo en la Ciudad de México y no en el Distrito Federal (D. F.) “de creación más reciente y vigencia varias veces interrumpida” (p. 21).

La obra contiene siete capítulos en los cuales se aborda el periodo histórico de 1376 a 2005. Participan cinco académicos invitados por el Instituto Electoral del Distrito Federal y la Universidad Autónoma Metropolitana; al final aparece la semblanza de cada uno, así como una guía de las ilustraciones incluidas.

En el primer capítulo: “¿Elegían los mexicas a sus gobernantes?”, María Concepción Obregón Rodríguez estudia el periodo de 1376, año en que los mexicas eligieron a su primer emperador (tlaotoani), a 1525, cuando el último es asesinado por órdenes de Hernán Cortés.

Puesto que la información respecto a la vida sociopolítica de los mexicas proviene de relatos y crónicas de los conquistadores europeos, la autora aclara que gran parte de la terminología utilizada por los españoles para describir la organización e instituciones de la sociedad indígena es una adecuación, basada en similitudes de su propia estructura política.

Otro punto medular de este capítulo es que la palabra “elección” puede tener diversos significados en los documentos etnohistóricos. Si bien el vocablo describe la manera en que las sociedades indígenas seleccionaban a los individuos que ocupaban cargos directivos, administrativos e incluso religiosos, se debe tener claro que en ocasiones es poca la relación del término con el significado actual.

Una vez claros estos dos puntos, la autora describe la organización política del llamado Imperio azteca, constituido por la alianza de tres pueblos: mexicas (México-Tenochtitlán), acolhuas (Texcoco) y tepanecas (Tlacopan o Tacuba, como le llamaron los españoles), cuya vida interna era independiente. Cada pueblo elegía a su máxima autoridad sin la intervención de los otros, no obstante, las dos capitales debían ratificarla. A partir de esta descripción, la autora se centra en los mexicas “por ser el caso [...] con el que se cuenta con más información, y por la primacía que empezaba a tener en la propia alianza tripartita”, donde la máxima autoridad era conocida como tlaotoani (el que habla y manda).

Respecto a quiénes (y cómo) participaban en la elección del tlaotoani, Obregón Rodríguez comenta que no existe un consenso entre los estudiosos del tema, pero se pueden identificar quienes afirman (Tezozómoc, Sahagún) que cualquiera de los grandes nobles del reino (hijos de reyes anteriores) podía suceder al soberano muerto, y que era seleccionado por un grupo de electores.

También están quienes dicen (Zorita y Motolinía) que en el momento de la llegada de los españoles era el rey quien escogía a su sucesor entre un pequeño número de posibilidades; llegaba incluso —según una fuente tan importante como Durán— a reducirse a los integrantes del consejo de los cuatro. A partir de la elección del tlatoani y sus homólogos en los otros dos pueblos integrantes de la triple alianza, el resto de los cargos (en orden jerárquico descendente) eran determinados en gran medida por el beneplácito del tlatoani o su equivalente en el caso de los acolhuas de Texcoco y los tepanecas de Tlacopan. Cada uno de los jefes máximos de estos grupos confirmaba, de manera independiente, a las autoridades y señores que quedaban bajo su mando.

En el segundo capítulo: “Inspirados por el Espíritu Santo: elecciones y vida política corporativa en la capital de la Nueva España”, Iván Escamilla González estudia el funcionamiento de los procesos en el sistema *corporativo* de la sociedad colonial mexicana. La primera parte está dedicada a explicar su contribución a la estabilización general del virreinato, al mismo tiempo el corporativismo se convertía en un espacio de fortalecimiento de las esferas de poder y autonomía de las oligarquías coloniales, frente a las demandas de una monarquía interesada en la expoliación expedita de los recursos materiales de la Nueva España, pero reacia a permitir a sus súbditos alguna participación en el gobierno del reino.

El autor dice que las votaciones internas de las corporaciones jugaban un papel fundamental, pues permitían la sucesión tranquila de las autoridades al frente de cada una, y la consecuente transmisión de la legitimidad política entre generaciones y grupos de elite. Sin embargo, aunque todos sus integrantes eran teóricamente iguales, en la práctica sólo unos cuantos podían participar en el proceso.

El grueso de este capítulo está dedicado al estudio de los procesos electorales de cuatro corporaciones: el Ayuntamiento o Cabildo, la República de Indios (también llamada Cabildo de Indios), el Consulado de Comerciantes y las órdenes religiosas. Se explica la génesis de cada una, su estructura política y la forma de

las elecciones; también se analizan los elementos que de manera individual las fueron corrompiendo, y que finalmente provocaron, junto con las reformas borbónicas, el colapso o estancamiento del viejo orden.

“La revolución liberal y los procesos electorales” es el título del tercer capítulo, a cargo de Alfredo Ávila. Al principio se sitúa en el momento de la corrosión y decaimiento del orden corporativo que perduró más de 300 años. La invasión napoleónica a España, con el correspondiente encarcelamiento del rey Carlos IV y su hijo Fernando, hecho que desencadena una serie de transformaciones políticas en todos los lugares de influencia de la corona española; se toma como un parteaguas en la historia del mundo hispánico. A partir de este suceso, el Gobierno español se fragmentó en diversos frentes insurgentes que intentaban repeler la invasión francesa. Esto le ocasionó gran dificultad al momento de pedir ayuda al exterior, pues quien debía darla, se negaba, a menos que hubiera un gobierno único para negociar.

Lo anterior originó la formación, en 1808, de la Junta Central en España, que posteriormente se convertiría en cortes, conformada por representantes de las juntas insurgentes, pero que además buscaría el apoyo de las posesiones de ultramar (colonias españolas). Para lograrlo, se les reconoció el estatus de reino y, por tanto, el derecho a formar parte en el gobierno de la metrópoli, por medio de representantes elegidos para tales efectos. Un diputado de cada virreinato y capitán sería enviado a la Junta Central.

Ávila menciona la elección de estos diputados como un proceso elitista sin la participación del pueblo, sin embargo, la importancia radica en que por primera vez se nombró a un individuo para ser parte del gobierno. Otro dato importante es que estas cortes se encontraban envueltas en el espíritu liberal de la época, por lo tanto una de sus primeras medidas fue declarar que la soberanía residía en la nación (y no, como antes, en un solo individuo llamado soberano). Además, el pueblo manifestaría su voluntad a través de comicios.

El capítulo se centra en la historia electoral del México independiente, parte de las ambiciones del proyecto monárquico de Iturbide, hasta el intermitente Gobierno de Santa Anna. Quizá lo más trascendente sea, como lo manifiesta el autor, que al caer la monarquía, y con ella el principio divino que la sostenía, no le quedó más alternativa a cualquier régimen que buscar la legitimidad en la voluntad del pueblo, y la forma menos discutible de conocerla eran (son y serán) las elecciones.

En los capítulos cuatro y cinco, Gustavo Ernesto Emmerich expone las elecciones y política municipal en la Ciudad de México de 1834 a 1928; describe la forma de designar a los ayuntamientos y las personas que cada año ocupaban los cargos principales, pues en ese periodo los ciudadanos sólo podían elegir en el ámbito local a ese órgano de gobierno.

Divide el capítulo cuatro: “El Ayuntamiento de la Ciudad de México: elecciones y política, 1834-1909”, en tres partes; en la primera señala que el Gobierno del DF estaba al cuidado del Ejecutivo nacional, quien ejercía el mando por medio de un gobernador, los ayuntamientos sólo tenían atribuciones administrativas y sus cargos eran concejiles, y la mayoría de los procesos electorales indirectos. Por último, señala que la Ciudad de México perteneció, en diferentes periodos, a una demarcación territorial y política más amplia, es decir, al D. F., al Departamento de México o al Departamento del Valle de México.

En la segunda, divide el periodo de estudio en cuatro partes. De 1834 a 1847, se caracteriza por el dominio del bando centralista, por la presencia de militares en los ayuntamientos, así como por las constantes renunciaciones o excusas de sus integrantes, por motivos de salud, ganarse el sustento (ya que el cargo no era remunerado) o haber obtenido algún otro puesto incompatible. Imperaban más las razones políticas, es decir, por el poco poder del cargo o porque el gobernador o ejecutivo en turno no le convenía a los intereses políticos del integrante del ayuntamiento.

El lapso de 1847 a 1867 se caracteriza por los conflictos armados e inestabilidad política, y la presencia en los ayuntamientos,

de forma alternada o conjunta, de miembros de los partidos conservador, liberal puro y moderado; también fueron constantes las renunciaciones. Cuando se nombraban ayuntamientos, casi de forma inmediata venían dimisiones de sus integrantes; pues su poder político era escaso y estaban bajo el control del gobierno nacional y del D. F. Éstos se conformaron de manera distinta: de 1847 a 1852 se eligieron indirectamente; de 1853 a 1860 todos fueron designados por los presidentes en turno (Santa Anna, Carrera, Comonfort, Zuloaga y Miramón), quienes ordenaban al gobernador la designación; de 1860 a 1867 destacaron las votaciones directas, realizadas en 1861 durante el gobierno de Benito Juárez (la primera vez que se hacían de esta forma) y en 1865, en el imperio de Maximiliano; ambas aunque directas eran públicas, es decir, debía manifestarse al momento de emitir el sufragio a quién se había elegido.

En el tercer periodo, de 1867 a 1884, todos los ayuntamientos fueron electos, excepto los de 1867, 1876 y 1877; sólo esta última elección fue anulada (p. 225), a pesar de las denuncias de irregularidades en las de 1869, 1870 y 1877.

El cuarto periodo corresponde a lo denominado por el autor como “estabilidad porfiriana” de 1885 a 1909, los comicios se realizaron de forma rutinaria y con resultados conocidos de antemano en favor del presidente Porfirio Díaz; desaparecieron las renunciaciones de integrantes del ayuntamiento, pues aumentaron las rentas municipales, así como su presupuesto (p. 230); con la expedición de la Ley de Organización Política y Municipal del D. F., en 1903, y la distribución de funciones, los ayuntamientos, incluido el de la Ciudad de México, quedaron prácticamente sin atribuciones.

En la tercera parte del capítulo, Emmerich expone sus conclusiones, señala que durante esta etapa y a pesar de la inestabilidad política, a las diversas formas de gobierno o instituciones por las cuales transitó el país o a que los municipios y sus ayuntamientos eran minimizados y hasta humillados políticamente, nunca dejaron de existir, y por lo tanto siempre hubo elecciones en la

Ciudad de México. Adjudica esta capacidad de subsistencia a que los municipios y sus ayuntamientos eran “casi el único elemento de continuidad institucional” y la pieza de división territorial, y sobre todo de control, más que de expresión política de los ciudadanos (p. 235).

En el capítulo cinco: “Del municipio libre a la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, 1910-1928”, divide la etapa en tres partes, la primera de 1910 a 1915 coincide con el inicio de la revolución. El ayuntamiento en funciones había sido electo en el régimen porfirista, por lo cual sus atribuciones eran reducidas, sin embargo, empieza a criticar la dictadura de Díaz y a proponer su reorganización. Fue electo según la ley de 1903, que disponía debía conformarse por 21 concejales con vigencia de cuatro años, debiéndose renovar cada dos por mitades. En 1911, Díaz renuncia a la presidencia y llega a ella Francisco I. Madero, en ese ambiente se realizaron elecciones municipales; se eligió a diez concejales pares, quienes, junto con los que estaban en funciones desde 1910, conformaron un ayuntamiento donde todavía predominaban los porfiristas y debía funcionar de 1912 a 1915. En 1913, Victoriano Huerta llega al poder de forma violenta, provocando una serie de renunciaciones y nombramientos que conforman un ayuntamiento a su servicio, incluso a finales de 1913 el gobernador en turno, Ramón Corona, convoca a elecciones indirectas a través de las cuales renueva totalmente el ayuntamiento, a pesar de que sólo debían sustituirse diez concejales. En 1914, los revolucionarios quitan el poder a Huerta; Álvaro Obregón se convierte en la autoridad principal de la ciudad, además, por orden de Venustiano Carranza se instala el ayuntamiento electo en 1911, que en medio de los frecuentes cambios de poder y de la crisis política y social funcionaría hasta 1915, etapa en la que recuperaría algunas facultades e independencia política, y sería nombrado la “Suprema Autoridad Civil” en el Distrito (p. 260).

La segunda parte del periodo, de 1915 a 1917, comienza con la toma definitiva de la ciudad por Venustiano Carranza en 1915, quien en ese año y el siguiente controla el ayuntamiento nom-

brando y removiendo a sus presidentes municipales. En 1917, se elige a Carranza como presidente de la república, y se expide la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, que establecía como autoridades del Distrito al gobernador y 13 ayuntamientos elegidos de forma popular, directa y secreta en igual número de municipalidades, incluido el de la Ciudad de México, con 25 regidores que podrían reelegirse y se compondría de varias comisiones. Con base en esta ley, se nombró un ayuntamiento provisional en la ciudad que se instalaría el 1 de junio de 1917, y funcionaría hasta la elección de uno nuevo.

La tercera parte comprende de 1918 a 1928, empieza con las elecciones municipales a finales de 1917 con base en la nueva Constitución, y permitiéndose por primera vez la participación de partidos políticos: el Liberal Constitucionalista (PLC), el Nacional Cooperatista (PNC) y el Liberal Nacionalista (PLN), entre otros, resultó ganador este último (p. 266). El periodo se caracteriza por la inestabilidad de la política municipal, transitaron 26 presidentes en el Ayuntamiento de la Ciudad de México; también debido a irregularidades en las elecciones, ya que eran organizadas por los ayuntamientos, y favorecían al partido que los controlaba, se dieron pugnas entre partidos por los resultados de las elecciones municipales, se dispusieron casillas y juntas computadoras paralelas, se formaban padrones de forma irregular, incluso en 1921 se instalaron dos ayuntamientos separados. Este periodo concluye con la supresión del régimen municipal en el D. F. en 1928, por iniciativa de Álvaro Obregón (asesinado ese mismo año), aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales.

El autor concluye el capítulo resumiendo el “papel político de las elecciones municipales y del Ayuntamiento de México entre 1910 y 1928”, señala que de 1910 a 1915 “se trató de mantener la continuidad institucional” (p. 286); de 1915 a 1917, Carranza designó a las autoridades municipales con el fin de representar a su gobierno ante la población (p. 286); de 1918 a 1928, se intentan construir instituciones democráticas y estables, que fueron

obstaculizadas por las pugnas y luchas armadas entre facciones hasta llegar, en función de la inestabilidad política, a la supresión del régimen municipal en el Distrito.

En el capítulo seis: “De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003”, Pablo Javier Becerra Chávez describe en su mayor parte las elecciones presidenciales y de diputados federales, y la evolución del sistema electoral federal. Pues al suprimirse, en 1928, el régimen municipal en el D. F. y crearse las delegaciones y el Departamento del Distrito Federal con un jefe nombrado y removido libremente por el presidente de la república, se elimina también el derecho de los ciudadanos del D. F. para elegir a sus autoridades, y en consecuencia deja de existir un sistema electoral local. De esta forma, de 1929 a 1988 se presentan y comparan los resultados a escala nacional y en el D. F. de las elecciones presidenciales, se muestran también los de diputados federales en esa entidad. En este periodo, un solo partido político, ahora conocido como Revolucionario Institucional (PRI), ganó todos los sufragios estableciendo el denominado “sistema de partido hegemónico”. De los resultados destaca, en relación con el D. F., que sus ciudadanos empiezan a favorecer a la oposición, disminuyendo el porcentaje de votación en favor del partido en el poder. A la par de la presentación de dichos resultados, se expone la evolución del sistema electoral, señalando las reformas y modificaciones de 1928 a 1985, las cuales contemplaron principalmente el ámbito federal. Fue en 1986 cuando se consideró la situación política del D. F. con la creación de la Asamblea de Representantes, cuyos integrantes fueron electos por primera vez en 1988. A partir de esto, el autor presenta los resultados de los comicios presidenciales en el D. F. y la evolución del sistema electoral federal, agregando ahora, los de las elecciones para conformar la Asamblea de Representantes y la evolución del sistema electoral local de 1988 a 1994, hasta llegar a la reforma de 1996, que estableció la elección directa del jefe de Gobierno y de los delegados del D. F., y la transformación de la Asamblea de Representantes en legislativa integrada ya por diputados locales. El capítulo termina con la exposición de los resulta-

dos de las votaciones de 1997, cuando se elige por primera vez al jefe de Gobierno del D. F., 2000 y 2003. En esta última parte, también muestra las diferentes discusiones y reformas que se sucedieron a partir de la recuperación de los ciudadanos del D. F. del derecho a elegir a sus autoridades locales.

En el capítulo final: "Las (e)lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal", Carlos Martínez Assad describe los diferentes organismos de participación ciudadana, sus funciones y conformación en el D. F. durante todo el siglo xx, esto en virtud de que una vez suprimido el régimen municipal en 1928, se intentó suplir los ayuntamientos con diferentes organismos.

El primero fue el Consejo Consultivo, creado en 1928 a través de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, se componía de 13 personas de diferentes gremios, además de los consejos de cada delegación. Éstos fueron rebasados por el crecimiento de la población y la mayor exigencia de servicios, al grado que ante su poca efectividad, en 1970 surge la Junta de Vecinos según la Ley Orgánica del Departamento del D. F. En 1978, se crean dos organismos más, la Asociación de Residentes y Comité de Manzana, elegidos por primera vez en 1980, en la primera elección realizada desde 1928, cuando se suprimió el ayuntamiento. Estos organismos no tuvieron un poder político sustancial que les permitiera influir en las decisiones de gobierno, sólo tenían funciones de asesoría o eran receptores de quejas, incluso el Consejo Consultivo llegó a dedicarse a asuntos protocolarios. Según Martínez Assad esto se debió a que en esa época no existían las condiciones para conformar mecanismos de participación eficaces y con intenciones reales para beneficiar a la población (p. 379). El autor señala que un acontecimiento impulsor de la ciudadanización fue el terremoto de 1985, pues provocó que los capitalinos se organizaran para ayudar a los damnificados; así le demostraron al gobierno ser una ciudadanía madura y digna de ser tomada en cuenta. La Asamblea de Representantes del D. F. aprueba en 1995 la primera Ley de Participación Ciudadana en el Distrito, que estableció varias instancias de colaboración y los consejos ciudadanos,

en cada una de las 16 delegaciones, electos por voto directo y secreto, cuyas funciones incidían más en las decisiones del gobierno. Estos consejos fueron abolidos en 1998 con la segunda Ley de Participación Ciudadana, que creó los comités vecinales, a los cuales se les quitaron dos funciones importantes: “vigilar las acciones del delegado y del ejercicio presupuestal” (p. 392). Su elección fue organizada en 1999 por el recién creado Instituto Electoral del D. F., se compondrían con un mínimo de 7 y máximo de 15 personas, escogidas por voto directo y secreto a través de planillas.

Al final del capítulo se describe la forma y resultados de la consulta del año 2000, para conocer si la gente opinaba que Andrés Manuel López Obrador tenía derecho a ser candidato a jefe de Gobierno, y el plebiscito convocado por el Instituto Electoral del D. F. en el año 2002, a través del cual se consultaría a la ciudadanía si se construía o no el segundo piso del periférico, resultados que hoy en día son conocidos con el triunfo de López Obrador y la realización de la obra mencionada. Además, señala la promesa incumplida del jefe de Gobierno de convertir a los comités vecinales en gobiernos ciudadanos, y la decisión de la Asamblea Legislativa, en junio de 2005, de posponer indefinidamente las elecciones vecinales.

Consideramos recomendable la lectura del libro, toda vez que cumple con el objetivo de describir y explicar la historia electoral de una ciudad como la de México con características jurídico-políticas particulares, y con ello deja claro que no inicia en 1988 ni en 1997, con la elección a través del voto directo de la ciudadanía del primer jefe de Gobierno.

El estudio del periodo que abarca los tres primeros capítulos se percibe como un antecedente histórico necesario de las elecciones de la Ciudad de México, hasta llegar a la etapa independiente del país, ya que en esa época la ciudad no era la entidad sede de los poderes federales (D. F.), característica que la colocó en una situación especial que motiva a su vez el interés por el estudio de sus procesos electorales. De esta forma, sobresalen los capítulos cuatro y cinco, pues en ellos se analizan los comicios de la ciudad en el

México independiente hasta la supresión del régimen municipal (1834 a 1928), lapso en el cual se dan votaciones propias de la ciudad, es decir, de alguna u otra forma fueran o no un mecanismo eficaz de expresión política de los ciudadanos, siempre se realizaron procesos electorales para elegir a la autoridad local, específicamente a su ayuntamiento. Otra característica destacada de estos capítulos es que son los únicos en evaluar el significado de las elecciones en un apartado específico de conclusiones.

Por otro lado, en una parte considerable del capítulo seis sólo se presentan y comparan los resultados de las elecciones presidenciales nacionales y en el D. F.; si bien resulta ilustrativo y a través de éstas los ciudadanos elegían autoridades, sólo eran federales (presidente de la república y diputados), por lo cual no era el proceso propio de la Ciudad de México, ya que no se elegía algún tipo de autoridad local o representante directo, llámese ayuntamiento, jefe de Gobierno u organismo ciudadano. Incluso consideramos importante el capítulo siete, pues su análisis de los organismos de participación ciudadana y sus elecciones entre 1928 (año en que se suprime el régimen municipal en el D. F.) y 1988, cuando surge la Asamblea de Representantes, complementa su ausencia en el seis, sobre los sufragios propios de la ciudad en este periodo.

Para finalizar, una virtud importante del libro es que constituye un punto de partida o referencia para cualquier interesado en el tema, ya que expone la historia electoral de la Ciudad de México desde su fundación, en forma sistemática y bien referenciada. Con la gama de acontecimientos y temas descritos, el lector puede construir un mapa cronológico completo, o bien profundizar en el estudio del periodo de su interés.

Eliseo Rodríguez Camou*

Vladimir Gómez Anduro**

* Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Políticas Públicas por El Colegio de Sonora. Correo electrónico: erodriguez@colson.edu.mx

** Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Políticas Públicas por El Colegio de Sonora. Correo electrónico: vgomez@hotmail.com