



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
XVII PROMOCIÓN  
2008-2010**

***La idea de ciudadanía al momento de la  
instauración de la Asamblea de Representantes  
del Distrito Federal***

**Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales  
Presenta:**

Eufemio Franco Pimentel

**Director de tesis:**  
Dr. Luis Daniel Vázquez

**Seminario de tesis:**  
Discurso, subjetividad e identidades políticas.

México, D. F. Agosto de 2010

## Resumen y abstract

### Resumen

La ciudadanía, como figura central de la estructura política y como una figura de índole normativo, es una noción que se encuentra en disputa entre los diferentes actores políticos y sociales. Entre los temblores de 1985 y la instauración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1987 se constatan tres ideas de ciudadanía importantes que lograron tensar el espacio público de la ciudad de México haciéndose presentes al inicio del proceso reconocido como el de democratización del Distrito Federal (DF).

La idea de ciudadanía difícilmente tiene una expresión explícita y bien definida por parte de los actores involucrados, pero ésta idea termina por mostrarse a lo largo del planteamiento político que sostiene cada agrupación. La idea de ciudadanía que logró imponerse en el Congreso de la Unión fue la que se encontraba implícita en el diseño de la ARDF y que impulsó el PRI, sin embargo, los partidos de oposición sostuvieron una idea de ciudadanía que requería que se le restableciera la plenitud de los derechos políticos a los ciudadanos que residen en el DF. Por fuera del sistema político acontecieron fuertes movilizaciones sociales que, de manera práctica, expresaban una ciudadanía distinta a la propuesta por el gobierno y por los partidos de oposición.

**Palabras clave:** Ciudadanía, conflicto, identidad nacional, sociedad civil, movimientos sociales.

### Abstract

Citizenship, as a central feature of the political structure and as a normative-kind feature, is a contested notion among the different political and social actors. Between the 1985 Earthquake and the inauguration of the Federal District Assembly of Representatives (abbreviated to ARDF in Spanish) in 1987 three ideas of citizenship are ascertained which managed to strain the public space in Mexico City, emerging at the beginning of the process known as “democratization of the Federal District (DF in Spanish)”.

The idea of citizenship hardly has an explicit and well defined expression by the involved actors, but this idea ends up by being shown through the political positioning held by each group. The idea of citizenship that managed to become established in the Congress (“Congreso de la Unión”) was the one implicitly found in the ARDF’s design and which was promoted by the PRI. Nevertheless, the opposition parties backed up an idea of citizenship which required the full reestablishment of the political rights to the citizens living in the DF. At the same time, in the outskirts of the political system strong social unrest took place which, in practice, expressed a citizenship different to the one suggested by the government and the opposition parties.

**Key words:** Citizenship, conflict, national identity, civil society, social movements.

## **Dedicatorias y agradecimientos**

### Dedicatorias

De entre sueño y sueño, la defensa de lo que uno desea es tan importante como el sustento de lo que uno dice y piensa. Las bases desde donde hablo se construyen a partir de las enseñanzas que me han dado las siguientes personas y, entonces, a las mismas a las que les dedico este trabajo.

Dedico esta tesis a la grandísima Socorro Pimentel y su caballero acompañante Sergio Luis Franco constructores de la casa roja; al Felipe y todas sus loqueras video animadas. Yo creo que sin sus abrazos y consejos difícilmente podría sonreír frente a un mundo como este, en el que vivimos. Después de todo la casa roja siempre ha sido y seguirá siendo un espacio para soñar, un espacio para las personas no adult(as)eradas.

También dedico este esfuerzo a la hermosísima Daniela Patzilli Abad Fragoso que me ha permitido ver y sonreír desde su mirada. Me ha hecho comprender que cuando se siembran los sueños no se debe olvidar que esta realidad se puede cambiar y que, aún después de mis 30, el ensueño “CCH-ero” revolucionario no sólo debe ser revitalizado, sino que es necesario tenerlo vigente.

A la profesora Maria Luisa Tarrés ha quien le agradezco mucho el haberme permitido el re-encontrarme con el ámbito de la academia. Ahora me queda claro que existen mecanismos que permiten vivir de los sueños, sin que estos se corrompan frente al mejor postor, y que es a partir de la imaginación y la curiosidad que la realidad va dando paso a la creatividad humana. Esto es lo que yo le llamo mantener la infancia más allá de la infancia misma.

Finalmente dedico este trabajo de tesis a “Los IDiotas” y el buen rock-funk que han logrado hacer hasta el momento. La música ha sido y será siempre un espacio de recreación y reflexión libre de toda presunción, ahí los fantasmas y los duendes que viven en el espacio mnémico adquieren autonomía y después sugieren las preguntas oportunas a lo que parece ser que hay en la realidad.

## Agradecimientos

Los sueños se construyen a partir de la reflexión y el pensamiento humano. Como tales no pueden ser actividades exclusivamente individuales, aunque la autoría moderna así lo designe. Con esto no quiero deslindarme de las responsabilidades que este texto que en adelante presento los errores y demás cosas que de aquí puedan surgir sólo recaen en mí. Esta hoja servirá, en todo caso, en reconocer y agradecer la participación de diversa gente que se vio involucrada en el proceso de elaboración de este trabajo.

Especialmente quiero agradecer a Luis Daniel Vázquez por su paciencia, comentarios y labores propias de la dirección de la tesis. A los profesores Jorge Cadena Roa y Valeria Falletti quienes sugirieron y aportaron ideas, comentarios y acotaciones que fueron pertinentes a la reflexión que aquí se presenta. A Julio Aíbar quien dirigió el seminario: “Discurso, subjetividad e identificaciones políticas”, donde hubo la oportunidad de enfrentar y dialogar las ideas que fueron dando lugar a este trabajo. En este seminario encontré los valiosos comentarios de Adrián Velázquez, de Noé Hernández y Lizette Mora, también para ellos, un abrazo.

Agradezco al seminario de “Sociología cultural y conceptual”, en su modalidad de materia optativa, por haberme permitido compartir con ellos un trimestre. Ahí tuve la oportunidad de discutir y convivir con la profesora Liliana Martínez y con Santiago Carassale, pero también con compañeros como Huascar Salazar, Federico Gobato, Jorge Lavin y Soledad Lastra. En ocasiones se requiere estar cuerdo con las locuras que nos hacen ser felices, jugar a explicar aquellas cosas que no dejan de moverse, aquellas que al tratar de explicarlas hacen que broten nuevas preguntas antes que certezas estáticas.

También quisiera agradecer a mis amigos de salón y de pasillo con los que hice travesuras y con los que guardé secretos. Alberto Espejel, Arturo Sotelo, con quienes dibujé a la clase entera. A Alberto Castro y Miguel Norzagaray por compartir aquel buen funk de aquella fiesta. A Jorge Suarez y Gabriela Rivera por los ánimos vertidos en los momentos en que estudiábamos matemáticas extra-clase. A las grandísimas Laura Álvarez y Alice Martínez por los buenos consejos y tips para salir adelante en la elaboración de este trabajo. A todos los mencionados en este párrafo por las buenas discusiones de pasillo que facilitaron la toma de decisiones que dan lugar a este estudio.

Finalmente, no quisiera dejar de reconocer la ayuda de la Dra. Angélica Cuellar V., por el apoyo vertido a la elaboración de esta tesis. El agradecimiento no sólo se queda en la ayuda obtenida para este proyecto, sino que en general, la lectura de su libro “La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro” me fue enriquecedora y, sobre todo, placentera.

## ÍNDICE

|  |                |
|--|----------------|
| <b>RESUMEN Y ABSTRACT .....</b>  | <b>I</b>       |
| Resumen .....  | i              |
| Abstract .....   | i              |
| <br><b>DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS .....</b>  | <br><b>II</b>  |
| Dedicatorias .....   | ii             |
| Agradecimientos .....  | iii            |
| <br><b>ÍNDICE .....</b>  | <br><b>V</b>   |
| <br><b>ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS .....</b>  | <br><b>VII</b> |
| <br><b>INTRODUCCIÓN .....</b>  | <br><b>1</b>   |
| Pregunta y objetivos .....   | 2              |
| Metodología .....  | 3              |
| Estructuración de la tesis .....   | 12             |
| <br><b>CAPÍTULO I: LA CIUDADANÍA .....</b>   | <br><b>14</b>  |
| 1.1.- Definición del concepto .....  | 15             |
| 1.2.- La ciudadanía como producto del conflicto .....  | 23             |
| 1.3.- Las dinámicas de la ciudadanía .....   | 26             |
| La identidad nacional de la ciudadanía .....   | 27             |
| La ciudadanía desde la sociedad civil .....  | 30             |
| La ciudadanía desde la persona .....   | 32             |
| 1.4.- La crisis actual de la ciudadanía .....  | 35             |
| 1.5.- Aplicación del marco teórico y categorías analíticas .....   | 37             |
| La aplicación del marco teórico .....  | 37             |
| Categorías analíticas .....  | 40             |
| <br><b>CAPÍTULO II: MARCO CONTEXTUAL .....</b>   | <br><b>44</b>  |
| 2.1.- Características del Distrito Federal .....   | 44             |
| 2.2.- Los Consejos Consultivos después de 1978 y la CNOP como un mecanismo de representación alternativo ..... | 49             |
| 2.3.- La organización social: más allá de la organización institucional .....                                  | 57             |
| 2.4.- La ciudadanía antes de la ARDF .....   | 59             |

|  |            |
|--|------------|
| <b>CAPÍTULO III: 1985 SE CAE LA CIUDAD: CRISIS GUBERNAMENTAL Y ORGANIZACIÓN POPULAR SUBTERRÁNEA.....</b>   | <b>62</b>  |
| 3.1.- El sismo y sus implicaciones en los alcances de respuesta de la Institución gubernamental .....  | 63         |
| 3.2.- La organización de la sociedad y las organizaciones de los damnificados .....  | 67         |
| 3.3.-Las demandas de la CUD .....  | 73         |
| 3.4.- Ciudadanía popular .....   | 79         |
| <br>   |            |
| <b>CAPÍTULO IV: REVOLUCIÓN, RENOVACIÓN MORAL Y EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL .....</b>  | <b>83</b>  |
| 4.1.- Reconstrucción, renovación del Distrito Federal, expropiación y Convenios Democráticos .....   | 87         |
| 4.2.- Ciudadanía oficial .....   | 99         |
| <br>   |            |
| <b>CAPÍTULO V: EL DEBATE EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN: CREACIÓN DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL. ..</b>                                    | <b>103</b> |
| 5.1.- Convocatoria a la Audiencias para la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.....  | 105        |
| 5.2.- La propuesta presidencial .....  | 109        |
| 5.3.- Interpretaciones sobre la federación y la Constitución de 1917 desde el PRI .....  | 112        |
| 5.4.- Ciudadanía federada de excepción.....  | 114        |
| 5.5.- La propuesta de los partidos de oposición: la ciudadanía local plena.....  | 116        |
| 5.6.- La oposición partidaria de izquierda y la de derecha en torno a la expropiación: acuerdos de forma y desacuerdos de fondo en la idea de ciudadanía ..... | 122        |
| <br>   |            |
| <b>CONCLUSIONES .....</b>  | <b>132</b> |
| Objeto de vinculación gubernamental .....  | 135        |
| Los medios de vinculación gubernamental.....   | 140        |
| Punto de vinculación .....   | 143        |
| Interlocutores.....  | 146        |
| <br>   |            |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>  | <b>149</b> |
| Bibliografía.....  | 149        |
| Documentos oficiales .....   | 150        |
| Prensa .....   | 151        |
| Referencias de internet .....  | 152        |

## Abreviaturas y acrónimos

### A

Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)

Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF)

### B

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)

### C

Comisión Depuradora de Colonias Proletarias (CDCP)

Comisión Nacional de Reconstrucción (CNR)

Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC)

Comité de Reconstrucción del Distrito Federal (CRDF)

Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSORE)

Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP)

Confederación de Trabajadores de México (CTM)

Confederación Nacional de Campesina (CNC)

Coordinadora Nacional de Movimientos Urbanos Populares (CONAMUP)

Coordinadora Única de Damnificados (CUD)

### D

Departamento del Distrito Federal (DDF)

Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

Distrito Federal (DF)

### F

Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO)

### I

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)

### L

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE)

### M

Movimientos Urbanos Populares (MUP)

### P

Partido Acción Nacional (PAN)

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

Partido Democrático Mexicano (PDM)  
Partido Mexicano Socialista (PMS)  
Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)  
Partido Nacional Revolucionario (PNR)  
Partido Popular Socialista (PPS)  
Partido Revolucionario Institucional (PRI)  
Partido Revolucionario Mexicano (PRM)  
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)  
Partido Socialista de los Trabajadores (PST)  
Partido Socialista Unificado de México (PSUM)  
Programa de Renovación Habitacional del Distrito Federal (PRHDF)

**S**

Secretaría de Defensa Nacional (Sedena)  
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue)  
Secretaría de Marina (Semar)

**U**

Unión de Vecindades de la Colonia Guerrero (UVCG)  
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

## Introducción

La instauración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) obedece a la necesidad de democratizar la vida política del Distrito Federal (DF), esto lo reconocen todos los actores que se vieron involucrados durante este proceso. Si bien es cierto que la ARDF no logró satisfacer del todo esta demanda emanada del sentir social y político de entonces, sí marca un parteaguas en el devenir de las estructuras políticas de la localidad. La ARDF significó el perfeccionamiento de los Consejos Consultivos que operaban como mecanismo de participación ciudadana desde 1928, pues tendría una estructura que, por una parte, buscaría ampliar los cauces de participación ciudadana en el gobierno del DF pero, por otra, que se veía limitada en sus atribuciones legislativas.

Los argumentos que apoyaron la creación de la ARDF se basaron en el respeto a la naturaleza jurídica del DF como sede de los poderes federales. Esta naturaleza jurídica impedía la coexistencia de dos poderes soberanos de diferente nivel en un mismo territorio. Esto sometía a la ciudadanía local a una situación de excepción, pues los ciudadanos del DF se veían imposibilitados de elegir o ser electos para ocupar un cargo público local. Frente a la ARDF también se propuso la creación del “estado 32” o Estado de Anáhuac, en el que se contemplaba la creación de los poderes locales a partir de los cuales se gobernara a la entidad donde residían los poderes federales. Estos fueron los dos planteamientos que tensaron el sistema político en las sesiones extraordinarias de las Cámaras Legislativas a mediados de abril de 1987.

Sin embargo, el DF, venía saliendo de la catástrofe provocada por los sismos de 1985 en la que hubo una fuerte participación de los movimientos urbano-populares, que en ese momento se reconocían como las organizaciones de damnificados. En este proceso las organizaciones de damnificados lograron un diálogo directo con las autoridades capitalinas y federales haciendo evidente la capacidad social para organizarse y lograr sus demandas. Las acciones emprendidas por estas organizaciones desbordaron de manera pacífica y propositiva los mecanismos de participación y gestión existentes hasta ese momento. Entre las demandas más sobresalientes de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) se encontraba la de ser partícipe, con voz y voto, en los comités de reconstrucción.

## **Pregunta y objetivos**

Teniendo en cuenta estos acontecimientos de 1985 a 1987, este trabajo busca responder a la siguiente pregunta: ¿Qué idea de ciudadanía prevalecía al momento de la instauración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal? El argumento que se sostiene en la tesis es el siguiente: en la temporalidad en la que se inscribe esta pregunta existieron tres ideas fuertes acerca de la ciudadanía que lograban tensar el espacio público. Primera, la idea que defendía el PRI y que se encontraba implícita en la propuesta del ARDF. Esta idea es la que logra prevalecer en el debate en que se aprobó la Asamblea pues este partido tenía la mayoría en las instancias legislativas. Segunda, la oposición partidaria logró coincidir y sostener la propuesta de la instauración del “estado 32” o de Anáhuac donde se reinstauraban los derechos políticos locales. Tercera, la idea de ciudadanía que se construyó en el flujo de las relaciones sociales y durante el establecimiento de los mecanismos de la organización en las movilizaciones populares. Cada una de estas ideas logró mantener su fuerza de acuerdo a los recursos y estrategias que tenía para confrontarse con las otras dos.

El trabajo de investigación tiene como objetivo principal conocer las posturas de los diferentes actores involucrados en el proceso en el que se instauró la Asamblea, e identificar el tipo de tensión que existió entre las distintas posiciones y matices de la idea de ciudadanía. Además se establecen como objetivos secundarios:

- Hacer una reflexión acerca de la ciudadanía en un plano teórico y, posteriormente, aplicado al caso que se trata en esta tesis.
- Identificar los principales actores que disputaron las ideas de ciudadanía entre 1985 y 1987 en relación con la creación de la ARDF.
- Analizar cuál es la idea o ideas de ciudadanía del PRI.
- Analizar cuál es la idea o ideas de ciudadanía de la oposición partidista de izquierda.
- Analizar cuál es la idea o ideas de ciudadanía de la oposición partidista de derecha.
- Analizar cuál es la idea o ideas de ciudadanía del movimiento urbano popular que se manifestaba en el DF.

Vale la pena señalar que si bien hay un marco teórico en torno a qué es la ciudadanía, cuáles son sus dimensiones y sus dinámicas, el elemento central del estudio es

identificar cuál es la idea de ciudadanía construida por los propios actores políticos preponderantes en la formación de la ARDF, independientemente de las concepciones teóricas que existan al respecto. Por ende, se da prioridad a la construcción elaborada por estos actores.

### **Metodología**

La reflexión que se aborda en este trabajo tiene como punto central la noción de ciudadanía. Para tal efecto se parte del concepto de ciudadanía moderna que ha expuesto T. H. Marshall. Este autor concibe la ciudadanía como un proceso en el tiempo que se empata con el proceso de modernización en el que la figura del individuo cobra importancia en la organización social y política, en la instauración de los Estados nacionales. Con esto, el concepto encuentra la base definitoria en la construcción de la idea de nacionalidad con que los Estados logran incorporar en una misma unidad organizativa a las diferentes comunidades que coexistían en un mismo territorio pero que, en la época feudal, no pertenecían al mismo reino.

Como parte del concepto se identifican tres ejes, que son los de derechos civiles, políticos y sociales, que se complementan pero que a la vez llegan a crear tensiones entre sí. Esta reciprocidad conflictiva entre los ejes que conforman la ciudadanía se debe en gran parte a que estas se han establecido como producto de diferentes procesos sociales y políticos. Los derechos civiles defienden la libertad de los individuos para ordenar su vida y definir aquellas cuestiones que les son inmediatas (libertad de pensar o de proyectar su vida en el futuro). La libertad que se plantean dentro de estos derechos tiene por objetivo plantear límites al poder del Estado y del espacio público. Estos derechos en gran parte se construyen como un mecanismo para liberar a los individuos de las monarquías absolutas en un proceso de transición hacia una sociedad moderna capitalista.

Los derechos políticos se establecen bajo la necesidad de plantear términos de igualdad en lo referente a la participación dentro de las esferas de poder del Estado. Los individuos, al relacionarse en el espacio público, gozan de ciertas garantías y mecanismos protegidos por el Estado para emitir votos y opiniones acerca de lo que conviene a la comunidad. El gobierno de una entidad ahora es responsabilidad de los

ciudadanos que cuentan con el derecho de votar y ser votados para ocupar una función pública.

Los derechos sociales se establecen como aquellas responsabilidades que adquiere el Estado para poder establecer cierta igualdad entre los ciudadanos. En estos, a diferencia de los derechos políticos, la igualdad se refiere a ciertos derechos y servicios con los que debe contar el ciudadano para poder participar de una manera autónoma en el espacio público. Estos derechos plantean los límites entre el espacio público y el espacio privado en un sentido que va desde el Estado hacía los linderos del espacio público.

En los tres tipos de derechos la idea de la nacionalidad cumple un papel importante, pues esta funge como el epicentro identitario entre aquellas comunidades que, abolidas las estructuras feudales, requerían unirse en torno a la estructura del Estado. En este sentido la idea de individuo se convierte en la figura que apela a la diferencia de los derechos civiles, pero también aquella en donde se fincan las pautas de igualdad que requiere la comunidad política para crear la unidad.

Las tensiones que se forman entre estos derechos se construyen a partir de la dicotomía igualdad y libertad. Por ejemplo, los derechos sociales apelan a una presencia marcada por parte del Estado en la relación entre los ciudadanos, mientras que los derechos civiles definen al espacio público teniendo como punto de partida al espacio privado. Los derechos políticos pueden tener una lectura desde ambas partes, es decir, al establecimiento de los mecanismos de participación se les puede identificar como la delimitación de la acción al Estado frente a los ciudadanos, o por el contrario, como los mecanismos propicios para una ciudadanía altamente participativa.

La expansión de la ciudadanía obedece a la necesidad que tiene el Estado de integrar a las diferentes comunidades políticas en torno a la estructura estatal. El Estado expande la ciudadanía a través de la uniformación de los mecanismos para regular las relaciones entre los ciudadanos, es decir, que en las diferentes instituciones estatales busca establecer los mismos criterios para juzgar o defender a los ciudadanos, para relacionarse con los individuos pertenecientes a la comunidad. El ensanchamiento de la ciudadanía se considera como el proceso a partir del cual la figura de la ciudadanía adquiere más derechos y responsabilidades para los ciudadanos. En esto último, la idea

de conflicto se presenta de manera clara, pues es aquí donde la acción de los diferentes actores políticos y sociales cumple un papel importante.

La ciudadanía se sitúa como la relación entre el Estado y la sociedad, propiamente los ciudadanos. No obstante, esta ciudadanía también puede servir para designar el tipo de relaciones que mantienen los actores sociales y políticos en el espacio público. Por lo general los actores políticos se mueven dentro del sistema político logrando articular demandas que pudiesen estar dirigidas al ensanchamiento de la ciudadanía como un mecanismo estratégico para preservar el orden social. Los actores sociales se pueden constituir como organizaciones de diversas características de acuerdo al tipo de reivindicaciones con que lanzan sus demandas.

Es, sin duda, en las diferentes tensiones que se dan entre los diversos actores que coexisten dentro de un Estado en donde la noción de ciudadanía, como objeto de estudio, se ha ramificado en diferentes problemáticas. Por ejemplo, la idea de nacionalidad y, por tanto, la ciudadanía conocida como pasiva o de adscripción, se encuentra en desuso pues, por una parte, los flujos migratorios hacen necesario replantear el poder del Estado, como garante último de los derechos de los individuos, cuando estos grupos recurren a instancias internacionales que les permita establecer ciertos derechos que los protejan. Por otra parte, cuando adentro del mismo Estado diferentes grupos étnicos apelan a la conformación a la instalación de derechos que respeten sus diferencias, sin que esto signifique una ruptura frente al propio Estado. En esta última la ciudadanía comienza a plantearse en términos grupales y no individuales como lo sería la ciudadanía de adscripción.

Los movimientos sociales también adquieren importancia en los estudios actuales acerca de ciudadanía. Por lo general estos se dirigen al Estado demandando la creación de nuevos derechos sociales o la materialización de algunos ya existentes. Si bien es cierto que por lo general las demandas de los movimientos sociales versan sobre los derechos sociales, el simple hecho de que las organizaciones sociales logren tensar el espacio público hace evidente, a través de los hechos, algunas inconsistencias en los mecanismos de participación establecidos por el Estado. En otras ocasiones, la incidencia política de los movimientos sociales se hace explícita en los pliegos petitorios

en donde se exige el respeto a la propia organización así como la apertura de espacios que hagan más factible la participación social en las instancias de poder.

De esta manera se puede comprender que la ciudadanía adquiere su dinamismo a partir de las reivindicaciones e intereses que persiguen los diferentes actores políticos y sociales que convergen dentro del espacio público, pero no sólo eso, si no que dentro de estas demandas se puede identificar una idea de ciudadanía que se defiende como parte de las propuestas y posicionamientos expresados por los actores. La ciudadanía que se sitúa, en un momento dado, como acuerdo respaldado por la institución no es ajena a la existencia de las diferentes propuestas e incluso queda abierta a modificaciones en la medida en que el conflicto requiera transformar las líneas sobre las que descansa el acuerdo.

Para este trabajo fue necesario construir ciertas categorías analíticas que permitieran distinguir entre los posicionamientos más importantes que tensaron el espacio público capitalino al momento de la creación de la ARDF. Estas categorías se pueden enumerar de la siguiente manera: 1) “Los interlocutores” y el sentido del mensaje (¿quién le dice a quién?); 2) “Punto de vinculación” en donde se hace explícito la manera en que cada uno de los actores concibe la organización de los ciudadanos en torno a la participación en los espacios decisorios; 3) “Vinculación gubernamental medios” hace hincapié en las características de los mecanismos de participación de acuerdo al planteamiento de los actores involucrados y; 4) “Vinculación gubernamental objetivos” en donde se hace explícito los alcances de la participación de los ciudadanos de acuerdo a los diferentes planteamientos en pugna.

Cada una de estas categorías a su vez fue dividida en diferentes dimensiones analíticas que hicieran factible identificar el sentido en el que se exponía cada una de las posiciones adquiridas por los actores sociales y políticos. En el caso de “Los interlocutores” las dimensiones se construyeron a partir de la identificación de quién habla y a su principal interlocutor, es decir, a quién se dirigen en primer instancia. Por ejemplo, los matices que adquiere la ciudadanía que plantea el Presidente de la República frente a toda la nación que la que plantea la CNOP a las organizaciones que representa.

En el “Punto de vinculación” las dimensiones son las siguientes: a) “problema” cuando se plantea que la ciudadanía se organizaría a partir de la existencia de un problema a resolver en la comunidad y por la cual se hace necesario buscar la ayuda de la estructura estatal; b) “adoctrinamiento” cuando se plantea que las soluciones a los problemas y que el motivo de la organización de los ciudadanos deben estar orientados por los principios y mecanismos imperantes en el orden existente y que sostienen los gobernantes y; c) “Votos” señala que el posicionamiento de algunos actores estará de acuerdo en que los ciudadanos deberán relacionarse con el Estado a partir de las urnas en la elección de los funcionarios públicos.

En “Vinculación gubernamental medios” se encontraron las siguientes dimensiones: a) “órganos corporativos-decisionarios” cuando se identificó que la vinculación con el gobierno era a través de la estructura de organizaciones semipartidistas; b) “directo” cuando se planteaba que los ciudadanos debían organizarse libremente y a través de estas organizaciones participar en los espacios de decisión; c) “representación limitada” esta hace alusión a la propuesta en la que los ciudadanos deberían elegir a sus representantes, pero que de acuerdo a las atribuciones de los órganos de representación, los representantes tendrían facultades limitadas y; d) “representación por elección” se refiere a que los ciudadanos no sólo deben elegir a sus representantes, sino que además los órganos de representación tendrían plenitud de facultades.

En la “Vinculación gubernamental objetivos” se enumeran las siguientes dimensiones: a) “solución de problemas inmediatos” cuando la organización de los ciudadanos se dirige al gobierno asumiendo que este último tiene la responsabilidad de administrar los bienes públicos; b) “mantenimiento del régimen” en este el gobierno dispone de los recursos que tiene a su alcance para mantener los mecanismos existentes y con estos el poder y; c) “creación de las instancias de poder local” en estas se sostiene la necesidad de reformar los mecanismos de participación ciudadana así como de las estructuras gubernamentales capitalinas. Más adelante se profundizará en la descripción y uso de estas categorías y dimensiones aquí expresadas.

El trabajo de campo tuvo como objeto de búsqueda diversos tipos de documentos emitidos o que hacían referencia al periodo que va de 1985 a 1987. Los documentos que se buscaron se pueden ordenar en documentos oficiales, hemerográficos y de análisis.

Los documentos oficiales sirvieron para conocer el posicionamiento de los diferentes actores involucrados, así como los acuerdos a los que estos llegaron. Los documentos hemerográficos y de análisis nos ayudaron a contextualizar los posicionamientos de los actores involucrados. Esta contextualización se llevó a cabo en dos momentos, en el primero se buscaba reconstruir un presente determinado, en el segundo, se buscó trazar ciertas relaciones entre acontecimientos que, a primera vista, parecen aislados entre sí.

Los actores que tensaron el espacio público en el DF no siempre presentaron una definición clara acerca de lo que defendían como ciudadanía, fue en ese sentido que las categorías analíticas y sus dimensiones fueron de utilidad. Pero, también, fue necesario elegir ciertos puntos de conflicto que facilitaron la identificación de la idea que se encontraba implícita en el posicionamiento de los distintos actores involucrados. Así el acontecimiento que llamó la atención fue la disputa entre las organizaciones de damnificados del temblor de septiembre de 1985 frente al gobierno federal y el proceso en el que se instaura la ARDF. Los debates en los que se puso atención fueron aquellos en los que se trataron aspectos referentes a la participación ciudadana y el tipo de mecanismos para ordenar ésta participación.

Entonces, entre los documentos oficiales se pueden distinguir aquellos que son firmados por alguno de los actores involucrados o por alguna instancia donde hayan acontecido los debates que aquí interesan. Como parte de los primeros se consideraron los comunicados en donde los actores fijaron posturas. En los segundos, los documentos emitidos por instancias de debate, fueron consultados los “Diarios de debate” o los “Decretos” emitidos por el Congreso de la Unión o los “Convenios Democráticos” firmados entre la CUD y el Gobierno Federal. Estos documentos hicieron posible conocer las diferentes posiciones que defendían cada uno de los actores involucrados desde sus propias palabras, el desarrollo del debate, así como los acuerdos resultantes de las disputas entre estos grupos.

Seguido de esto se hizo una revisión hemerográfica para contextualizar los diferentes posicionamientos y disputas sostenidas por los actores involucrados. La contextualización hacía pertinente considerar qué era lo que estaba aconteciendo, como el temblor de septiembre de 1985 o las Audiencias de Renovación Política, pero también fue importante considerar las opiniones que vertieron algunos columnistas acerca de

estos mismos acontecimientos. Esta primera contextualización tuvo como interés el de situar el debate en un presente determinado, es decir, se trataba de tener en cuenta la lectura que hacían los columnistas acerca de su presente. Las publicaciones periódicas que se tomaron en cuenta, en orden de importancia, son: el “Proceso”, el “Nexos”, el “El Cotidiano”.

Una segunda contextualización se llevó a cabo a través de la revisión de bibliografía referente a cada uno de los acontecimientos que fueron relevantes en la reflexión que aquí se desarrolla. Aquí la temporalidad no fue un requisito estricto pues lo que se buscaba era trazar diferentes maneras de relacionar los acontecimientos que a primera vista parecían como aislados unos de otros, por ejemplo ¿Cómo se puede relacionar el temblor de 1985 con la creación de la ARDF?, ¿En qué términos se relacionaban entre sí los diferentes actores involucrados en los diferentes procesos? Y si esta relación era de alianza ¿en qué puntos había concordancia y en cuales no? O si esta relación era de confrontación ¿Qué aspectos eran los que imposibilitaban cualquier tipo de coincidencia entre los actores involucrados? Entre otras preguntas.

Siendo que las ideas de ciudadanía más importantes al momento de la instauración de la ARDF no sólo provenían de actores que se desenvolvían dentro del sistema político, fue necesario identificarlos como actores políticos y como actores sociales. Los actores políticos son los que se desenvuelven dentro del sistema político o dentro de las instancias estatales de decisión. Los actores sociales son aquellos que logran tensar el espacio público desde afuera del sistema político.

Los actores políticos, por lo general, se desempeñan en el sistema político, por ejemplo: el Presidente de la República; el Regente Capitalino y los funcionarios del gabinete; los legisladores de los diferentes partidos políticos del Congreso de la Unión, entre otros de menor rango. Las posiciones que guardan los distintos actores políticos tienen que ver con el lugar que ocupan dentro de la estructura estatal, el partido político al cual pertenecen y los principios de dicho partido.

Miguel de la Madrid Hurtado, como Presidente de la República, tiene una presencia que se puede leer como ambivalente, es decir, como Jefe del Ejecutivo en las funciones de gobierno, pero también, como jefe del PRI. La lectura que propone el Presidente de la República es la ciudadanía oficial teniendo como base discursiva, en primer nivel, la

defensa de la Constitución de 1917, y la defensa de los logros de la revolución a través de la continuación del proyecto revolucionario en el futuro. En un segundo nivel, la ciudadanía oficial se ve matizada por la noción de “renovación” la cual conlleva las características específicas al discurso de Miguel de la Madrid y no de cualquier otro presidente. El Regente Capitalino, al ser parte del gabinete presidencial, mantenía la idea de la ciudadanía oficial dictada por el Presidente de la República.

El Presidente de la República y el Regente Capitalino, como cabezas de gobierno de diferentes niveles, cumplen con funciones a nombre del Estado y con el respaldo de la Constitución. La relación entre el gobierno y la sociedad, propiamente con los ciudadanos, se encontraba reglamentada bajo la figura de los Consejos Consultivos. Debido al carácter restringido de estos Consejos y la existencia paralela de grupos semipartidistas, como lo era la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que monopolizaban los mecanismos de gestión de recursos. Esto permite hablar de una ciudadanía de gestión puesto a que los mecanismos estatales restringían la participación política y fortalecían los mecanismos de gestión. De momento dejaré de lado la posición que mantenían las organizaciones urbano-populares, antes seguiré con las ideas de ciudadanía expuestas dentro del sistema político.

En el Congreso de la Unión los partidos hablan a través de sus legisladores, los representantes tienen permitido hablar desde la posición de sus partidos y a favor de los intereses del sector al que defienden. Los legisladores del PRI hablan en nombre del partido en un discurso que es compatible con el que sostiene el Presidente de la República. La facción del PRI apoyó la propuesta lanzada por el Presidente de la República de crear la ARDF como una medida que democratizaría la vida política del DF. Esta propuesta presenta, como una de las primeras preocupaciones, la de respetar la naturaleza jurídica del DF y con esto se sostiene a la ciudadanía capitalina en un tipo de ciudadanía federada de excepción, es decir, una ciudadanía que se encuentra restringida en sus derechos políticos.

Los partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda, logran coincidir y proponer la instauración del “estado 32” o de Anáhuac. La instauración del “estado 32” supone la instauración de los órganos de poder locales, restableciendo los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos implementando así una ciudadanía (federal) local

plena. Sin duda esto rompe con la naturaleza jurídica del DF, pero los partidos de oposición argumentan que es posible la coexistencia ordenada entre dos y más niveles de poderes, en este caso, el municipal, el local y el federal.

Ahora, los partidos de oposición lograban encontrar coincidencias en el planteamiento del “estado 32”, en la instalación de las instancias de poder local, los mecanismos de relación entre éstas y los medios por los que participaría la ciudadanía en las decisiones del gobierno local, es decir, en los aspectos procedimentales. No obstante esto no significa que los partidos de derecha hayan tenido la misma concepción acerca de la ciudadanía que la que tenían los partidos de izquierda. Los partidos de derecha defendían una idea de ciudadanía liberal en la que, al definir los mecanismos sobre los que se ordenaría el poder local, definen también los límites del espacio público frente al privado. Los partidos de derecha guardan cierta relación con los grupos empresariales que requerían ampliar las libertades del mercado frente a la acción del Estado. En cambio, los partidos de izquierda manejan una idea de ciudadanía participativa en la que contemplan que los ciudadanos capitalinos son individuos altamente interesados en los problemas de la comunidad y del gobierno de la localidad. Estos últimos mantienen cierta simpatía con organizaciones sociales que han presentado demandas en este sentido como la CUD.

Los actores sociales son aquellos que tensaran el espacio público desde fuera del sistema político, es decir, sin que estos actores ocupen alguna función pública o militen en algún partido político. Después del temblor de 1985 la sociedad capitalina mostró una actitud bastante dinámica y solidaria con las víctimas de la catástrofe. Esta respuesta sorpresiva por parte de la sociedad sirve como ejemplo para indicar que los ciudadanos capitalinos pueden sostener la organización local frente a la adversidad, aún si el gobierno se muestra incapaz de coordinar las actividades de rescate. Posteriormente se crea la CUD con organizaciones de damnificados recién creadas y con organizaciones que tenían bastante tiempo demandando soluciones a problemáticas relacionadas con la vivienda y el inquilinaje. El grado de politización que logró esta Coordinadora se debe, en gran parte, a la experiencia que ya tenían las organizaciones urbano-populares creadas en los setentas. Esta politización permite hablar de la ciudadanía popular en la

que se defiende la participación directa de las organizaciones elaboradas por los ciudadanos en los espacios de decisión del poder.

### **Estructuración de la tesis**

La reflexión que sostiene este trabajo se plantea en cinco capítulos. En el primer capítulo se presenta una revisión teórico-metodológica acerca del concepto de ciudadanía y se presentan las categorías que se utilizaron para llevar a cabo el análisis de la información recopilada. En el segundo capítulo se abordará la naturaleza jurídica del DF poniendo énfasis en los Consejos Consultivos como la estructura en la que se organizaba la participación ciudadana capitalina. Los Consejos Consultivos se veían fuertemente influidos por el propio gobierno del DF pero también por organismos pertenecientes al partido que en ese entonces gobernaba, esto restringía un poco más la estructura de los Consejos. Al inicio de la década de los sesentas comenzaron a surgir diferentes organizaciones populares de carácter independiente que anteceden a las organizaciones populares que sostendrían a la estructura de la CUD.

En el tercer capítulo el punto de partida son los sismos ocurridos el 19 y 20 de septiembre de 1985, y la tardía respuesta de las autoridades ante el siniestro, los errores cometidos en los decretos expropiatorios o los actos de corrupción cometidos por Guillermo Carrillo Arena, titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), son elementos que expresan los límites de la institución gubernamental que irían dando relevancia a la participación de la CUD. Es en las demandas de la Coordinadora en donde se plantea la apertura de los espacios de participación política para las organizaciones de damnificados y, de manera implícita, se dibuja una manera de concebir al ciudadano capitalino.

En el cuarto capítulo interesan las respuestas que dio el Presidente de la República, desde su rostro gubernamental, a los damnificados a través de los comités y programas de reconstrucción. Todo el aparato de gobierno, desde el federal hasta el local, tuvo que hacer un esfuerzo para poder llegar a acuerdos con los damnificados y seguir adelante con los trabajos de reconstrucción. Por ejemplo, el gobierno se vio precisado a abrir los espacios de participación en los cuerpos directivos de los comités de reconstrucción, tal como se expresa en los Convenios Democráticos celebrados en los meses de marzo y

mayo de 1986. En el quinto capítulo se abordará el debate que se entabló, primero, en la consultas públicas sobre la participación ciudadana en el gobierno del DF y, después, en las Cámaras Legislativas en donde se impone la propuesta Presidencial, es decir, la creación de la ARDF.

## CAPÍTULO I: La ciudadanía

El motivo de este primer capítulo es presentar una reflexión acerca de las diferentes aristas que dotan de un carácter complejo al concepto de ciudadanía. Éste es un concepto que tiene por objeto señalar la relación que guardan los ciudadanos con el Estado, así como la relación que mantienen los ciudadanos entre sí.

Estas características permiten situar al concepto en dos grandes momentos que se complementan entre sí, en primera instancia bajo un aspecto procedimental los mecanismos ya establecidos o reconocidos por el Estado que regulan las relaciones que se dan en el espacio público. En un segundo momento, los elementos sustantivos que pueden ser culturales establecidos desde los marcos valorativos que legitiman los mecanismos de participación. Estas características dotan de un carácter dinámico a la ciudadanía en donde el primer momento puede ser modificado por el segundo aspecto, el sustantivo.

Para tal efecto es importante comenzar indicando cuál es la definición del concepto de ciudadanía, así como aquellos derechos que conforman la noción moderna. Como parte de este primer aspecto es importante hacer una primera distinción entre la ciudadanía pasiva y la activa, en donde la primera se encuentra relacionada con el aspecto procedimental y, la segunda, es más factible relacionarla con el aspecto sustantivo.

En el segundo acápite, la ciudadanía se sitúa a partir de la noción del conflicto enfatizando la importancia del aspecto sustantivo de la noción de la ciudadanía. En este es necesario que se retomen los elementos que componen a la ciudadanía, expuestos en la definición del concepto, con el fin de hacer evidente las diferentes lógicas con que se establecen los derechos ciudadanos y cómo estos se tensan entre sí.

Las dinámicas de la ciudadanía hacen referencia a las diferentes bases identitarias que logran regular y fortalecer el espacio público. La ciudadanía y la nacionalidad tienen repercusiones en la instauración de las instancias estatales en donde se defienden los derechos ciudadanos. También se encuentra la sociedad civil como los valores que logran regular el espacio público sin que éstos sean los que promueve el Estado. Este segundo nivel señala la posibilidad de que los valores se construyen y fortalecen en el

seno de las relaciones entre los diferentes actores políticos y sociales. Finalmente es necesario abordar al ciudadano como persona haciendo posible identificar que los individuos, al aprender los valores civiles, también aprenden muchos otros valores sociales que les permiten construir sus posicionamientos frente al espacio público. En esto último sería posible señalar la formación de grupos sociales que podrían llegar a considerarse como movimientos sociales.

Finalmente, se presentan una serie de problemas con los que se enfrenta, actualmente, el estudio de la ciudadanía, permitiendo con esto presentar las categorías analíticas que se emplearon en este trabajo.

### **1.1.- Definición del concepto**

El concepto de ciudadanía se puede entender como la relación política entre los individuos que conforman la sociedad y las estructuras en las que se administra el poder político. La ciudadanía se define a través de los mecanismos, establecidos por el Estado, que regulan las relaciones políticas en el espacio público y que adquiere su carácter dinámico a partir de las particularidades culturales y simbólicas que rigen en una sociedad determinada. “Se parte de la idea de que, más allá de lo electoral, esta condición supone un conjunto de prácticas legales, simbólicas y asociativas a través de las cuales se “actúan” los criterios de inclusión y exclusión dentro de cada sociedad concreta.” (Bobes, 2007: 16) Esto supone que los ciudadanos se relacionan con el Estado y entre ellos en función de las temáticas que interesan a la comunidad.

La ciudadanía se establece como un *status* a partir de los requisitos que debe cumplir el individuo para poder ser considerado como ciudadano. Sobre estos requisitos se pueden identificar los mecanismos de inclusión y exclusión sobre los que se delimita la ciudadanía particular de una sociedad manteniendo a los individuos incluidos en términos de igualdad. “La ciudadanía es aquel *status* que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, 1998: 37). Dentro de esta misma comunidad se puede dar el caso de que los ciudadanos sólo sean una parte restringida de la totalidad de la población. Por ejemplo, en la época feudal, la ciudadanía se consideraba como un sello distintivo en donde la igualdad sólo se aseguraba para los que formaban parte del

*status* y no como una garantía a la que pudiese acceder la mayor parte de la población, tal como sucede actualmente.

El *status* se delimita como un grupo cerrado que se relaciona con el Estado de acuerdo al lugar que ocupa en la estructura social en la que el *status* se encuentre. Entre los atributos que caracterizan a la ciudadanía, como distintivo frente a otros *status*, está el de tener acceso directo al espacio público teniendo ciertos derechos y responsabilidades con las decisiones adquiridas por el grupo en temas que interesan a la totalidad de la sociedad a la que pertenecen. Sin duda esta característica también repercute sobre la relación que tiene la ciudadanía con los otros *status* que pudieran existir en la estructura social.

Al interior del *status* los ciudadanos se relacionan en términos de igualdad. Los mecanismos de participación no sólo canalizan las opiniones y votos sino que también establecen los parámetros de validez de los diferentes integrantes del *status*. La ciudadanía puede adquirir tipificaciones de acuerdo a la manera en que se organiza el Estado y de los mecanismos que aseguran la igualdad al interior del *status*. Por ejemplo, la ciudadanía que existió en México en el S. XIX se extendía a todas las personas que habían nacido dentro del territorio, es decir, se les reconocía la nacionalidad. Pero, dentro de esta ciudadanía también existían parámetros económicos y sociales que permitían hacer distinciones entre los ciudadanos mexicanos. “Los criterios para la ciudadanía fueron basados en conceptos de autonomía y propiedad, conceptos en los cuales se apoyaron los ideólogos del siglo XIX, para diseñar al individuo que debía participar en la esfera política.” (Velázquez, 2008; 44)

Los criterios del México del S. XIX permiten entrever que la igualdad al interior del *status* era responsabilidad del propio ciudadano debido a los requisitos establecidos para ser ciudadano, como la propiedad en el voto censitario. Si en un momento el individuo perdía sus riquezas era factible que perdiera su *status* pues ya no cumpliría con el requisito. En este sentido la responsabilidad de mantener el ambiente de igualdad quedaba en mano de los propios ciudadanos. En otro momento, cuando la ciudadanía comienza a expandir sus campos de inclusión, el Estado comenzará a asumir la tarea de asegurar la igualdad que requieren los ciudadanos para poder relacionarse en el espacio público.

El concepto de ciudadanía moderno tiene como marco la construcción de la nacionalidad sobre la que se establece el Estado. Los individuos que nacen dentro del territorio sobre el que se erige el Estado serán considerados como ciudadanos del mismo. Esta es la base para la ciudadanía pasiva o de adscripción, en dónde los individuos, por el simple hecho de haber nacido en un país determinado adquieren derechos que el Estado se ve comprometido a respaldar. Esto sitúa a la nacionalidad como la base identitaria de los individuos con su comunidad política.

La expansión de la ciudadanía es el proceso en el que el *status* relaja los requisitos buscando incorporar a una mayor población en torno a la estructura estatal. Este proceso deviene de la ruptura con la estructura feudal y a la incorporación de las diferentes comunidades en torno al Estado. La nacionalidad se vuelve un primer punto identitario en el que logran confluir las diferentes comunidades que anteriormente se organizaban en reinos o bajo la figura del señor feudal. La nacionalidad como base identitaria de la ciudadanía permite el establecimiento de los mecanismos que asegurarán la igualdad entre los individuos pertenecientes a las diferentes comunidades que se relacionan en torno al Estado.

Los parámetros de igualdad dotados por la nacionalidad hacen factible flexibilizar los mecanismos de inclusión y exclusión del *status* permitiendo la incorporación de una mayor población. Como parte de este proceso de expansión la ciudadanía también comienza a ensancharse al ir incluyendo nuevos derechos como componentes del *status*. Este ensanchamiento no es ajeno a las tensiones que se forman en las relaciones entre diferentes actores políticos y sociales que componen la sociedad. Marshall identifica que este proceso de ensanchamiento se da en tres ejes de derechos importantes a saber: el civil, el político y el social. Cada uno de éstos corresponde a un proceso histórico diferente que en ocasiones se pueden entremezclar.

En la ciudadanía civil se establecen los derechos que defienden la libertad de los individuos frente al poder del Estado. La libertad individual o de la persona, la libertad de expresión, de pensamiento y religión significan una primera distinción entre el espacio público y el espacio privado. La noción de libertad individual se desdobra cuando en este se considera la línea económica que establece la libertad de propiedad y al establecimiento de contratos válidos. El derecho a la justicia permite que las personas

puedan hacer valer aquellas prerrogativas que les brindan libertad y se hacen efectivos en instituciones relacionadas con los tribunales de justicia.

El eje de los derechos civiles busca preservar la libertad, que radica en el espacio privado, frente al campo de acción del Estado que es el espacio público. La libertad tendría expresiones en los diversos ámbitos de la vida humana teniendo como punto de partida el ámbito individual. La libertad moderna se ubica dentro del espacio privado, pues esta libertad sugiere que el hombre es capaz de discernir, por sí solo, lo que le conviene para llevar a cabo los proyectos de su vida. Decisiones tales como el tipo de religión a la que el individuo se acercará, el tipo de educación y valores que sostendrá a lo largo de la vida, así como sus proyecciones a futuro, son decisiones que se consideran del ámbito privado.

La libertad individual no sólo obedece a las cuestiones subjetivas, sino que además tiene implicaciones económicas, como sería la de asegurar que éste sea libre de elegir en qué invierte, de adquirir cualquier propiedad, de decidir qué vender y a quién. Esta libertad que defienden los derechos civiles también se expresa en que los ciudadanos pueden establecer cualquier tipo acuerdos con quién mejor les parezca, así como emprender cualquier tipo de empresa que le sea productiva y que no contravenga los lineamientos establecidos por el Estado.

Los derechos civiles delimitan, sobre todo, el campo de acción del Estado y por ende al espacio público frente al espacio privado. “Lo público se forma *a partir de* lo privado, y para mejor proteger y ordenar los intereses de los individuos particulares; y su naturaleza depende *lógicamente* del carácter de los actos y de sus consecuencias.” (Escalante, 1992: 36) La ciudadanía cumple un papel importante pues hace explícitos los límites entre el espacio público y el privado, en dónde queda asentado el mínimo necesario de la participación de los individuos en las cuestiones públicas, dejándolos libres para atender aquellas cuestiones de interés particular.

La ciudadanía política se refiere a los derechos que regularán la relación entre los individuos en el espacio público bajo un tenor de igualdad. Los derechos políticos aseguran que cada uno de los ciudadanos tendrá el mismo derecho de opinar y participar en las decisiones de la comunidad o de la agrupación; podrán elegir y ser electos como

funcionarios públicos con tareas propias del gobierno. Aquí la igualdad se instituye a partir de derechos que permiten a los ciudadanos impactar en el desarrollo del Estado.

En el eje de los derechos políticos se establecen los parámetros de igualdad que regula las relaciones entre los diferentes actores que tensan el espacio público. La regulación de la participación política encuentra como fundamento a un ser humano interesado en las cuestiones de la comunidad y que encuentra su libertad a partir de cumplir con la normatividad existente y con los acuerdos adquiridos con el grupo. Con esto el ciudadano es un individuo con una actitud propositiva y con una capacidad manifiesta para gobernarse así mismo. “La tradición democrática exige la *participación*, la *justicia* y el *autogobierno*.” (Escalante, 1992: 34) La corriente de los republicanos se identifica con este posicionamiento en el que se reconoce que las libertades individuales y los intereses privados no se desconocen, pero se le dio prioridad a la consolidación del espacio público “y se fundamentó en las soberanía popular.” (Ramírez S, 1995: 94)

Los democráticos y los republicanos encuentran en el espacio público la fuente de la organización política y social que requiere un Estado. Los ciudadanos para comprometerse con el Estado requieren sentirse parte de las decisiones sobre las que se constituyen las instituciones y sobre las que se regula la vida en el espacio público. Esto supone que, por una parte, en el espacio público debe existir cierto código ético en el que los ciudadanos se ven comprometidos con los acuerdos adquiridos como benéficos para toda la comunidad, y por el otro, que el espacio público se ve modificado de acuerdo a las diferentes posiciones que guardan los ciudadanos frente a los problemas que enfrenta la comunidad.

La instauración de los derechos políticos que componen la ciudadanía lleva implícita una noción de igualdad que se encuentra dirigida a la participación de los ciudadanos, es decir, la igualdad de los derechos políticos sugiere los mecanismos de participación por los cuales los ciudadanos pueden buscar interpelar al Estado. La igualdad se considera en tanto que los ciudadanos actuarían de manera individual relacionándose en el espacio público y teniendo como interlocutor las diferentes instancias de decisión de la comunidad.

La ciudadanía social abarca “desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económica al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un

ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad.” (Marshall: 1998: 23) Los derechos que componen la ciudadanía social también disponen una idea de igualdad pero que, a diferencia de los derechos políticos, en los derechos sociales es el Estado quién ocupa el papel activo. El Estado vela por que cada uno de los ciudadanos pueda ser partícipe de los recursos públicos. Los recursos estatales se consideran como de dominio público, es decir, del Estado y de todos aquellos que conforman al Estado. El Estado asume la responsabilidad de asegurar cierta igualdad no sólo formal, sino también material entre los ciudadanos.

La ciudadanía pasiva o de adscripción se sostiene como base para la administración y ejecución de los diferentes derechos que componen al status. La ciudadanía pasiva no sólo dota de identidad al individuo sino que, también es el reconocimiento por parte del Estado como sujeto de derechos y responsabilidades. La ciudadanía pasiva se debe considerar como la base sobre la que se desempeña la ciudadanía activa, esta última se refiere al uso de los derechos que revisten la figura del ciudadano.

La ciudadanía activa, entonces, se refiere al momento en que los ciudadanos hacen uso de sus derechos. Especialmente en este trabajo lo que nos interesa es el uso de los derechos políticos, en donde los actores tensan el espacio público en búsqueda de la ampliación de los mecanismos de participación en las instancias de decisión. Cabe hacer un señalamiento, los ciudadanos pueden crear agrupaciones e instituciones donde se preservan y construyen valores que después darán cuerpo a la sociedad civil.

Si el Estado no cumpliera con estos derechos, los ciudadanos podrían organizarse y demandar su cumplimiento haciendo uso de su ciudadanía activa y tensar el espacio público en función de sus demandas. Las demandas ciudadanas se encaminan a la consecución de la materialización de los derechos ya asentados, pero también a la instauración de nuevos derechos que ensanchen el status. En este trabajo llaman la atención aquellas demandas que tienen que ver con la pelea del espacio público y la exigencia de la apertura de los canales de participación. Como parte de estas organizaciones es posible identificar a los movimientos sociales.

Los movimientos sociales pueden llegar ser considerados como parte de esa sociedad civil, pero esto no significa que la sociedad civil sea un movimiento social. En todo caso la sociedad civil se puede considerar como resultado de la relación entre los diferentes

grupos de ciudadanos organizados en la sociedad, y los movimientos sociales pueden ser considerados como un sujeto que actúa y que tensa el espacio público. Más adelante se desarrollará el tema de la sociedad civil.

Cierto es que los movimientos sociales son capaces de crear valores y símbolos que pueden llegar a repercutir en la forma en que se entiende la democracia y la propia ciudadanía. Estos movimientos, por lo general, no proponen un corte tajante con la cultura promovida bajo el signo de la nacionalidad aunque pueden llegar a cuestionarla fuertemente a través de las reivindicaciones que articulan a la movilización. Sin embargo, lo importante de éstos es que sus demandas pueden estar dirigidas al cumplimiento de la ciudadanía pasiva o de adscripción. Esto es cuando los movimientos sociales hacen solícita la materialización de derechos ya estipulados pero que no cuentan con los mecanismos apropiados. También pueden estar demandando el establecimiento de nuevos derecho que ensanchen la ciudadanía existente.

Por lo general las movilizaciones sociales son impulsadas por trabajadores, campesinos, mujeres, colonos, etc. Son movilizaciones que hacen evidente que los mecanismos que regulan el espacio público tienen un aspecto restringido hacia determinados tipos de expresiones y demandas. Siendo así, las acciones emprendidas por los movimientos tensan el espacio público buscando modificar la estructura estatal haciéndola sensible a las necesidades de participación sostenidas por el gremio.

Pero también las demandas de los movimientos sociales se pueden emplazar hacia el ámbito político. En estas se puede hacer la solicitud expresa de respeto a los mecanismos del grupo con los que se organiza y toma sus decisiones o la demanda de la apertura de los espacios que les permita participar en el planteamiento y la construcción de alternativas en conjunto con las autoridades. Es a partir de estas reivindicaciones, y en la manera en que logran establecer su propia organización, que los movimientos sociales, en un momento dado, logran disputar el significado de valores democráticos y ciudadanos propios del ámbito político.

La identidad de los movimientos sociales se establece en la relación de las personas que se encuentran frente a una problemática determinada y logran establecer una organización que les permite buscar soluciones. Como ciudadanos, las personas ocupan los derechos a reunirse y organizarse para exponer sus problemáticas en el espacio

público. Lo que permite que se forme la identidad bajo la noción de un nosotros que comprende al grupo social y lo presenta como un actor colectivo que negocia y resuelve en función del grupo. La ciudadanía se desplaza a un segundo término y lo que queda en la mira es la relación que existe entre la organización social y el Estado. (Ver Melucci, 1991, 1999 y Pizzorno, 1990)

Las organizaciones sociales, de acuerdo con su relación con el Estado, pueden ser de carácter independiente, cuando sus mecanismos y decisiones logran mantenerse fuera de la influencia de los gobernantes o de los partidos políticos. La noción de independiente no relaciona a la organización con algún tipo de ideología específica, ni niega que en un momento dado este grupo pueda relacionarse y aliarse con algún partido político o con algún gobierno.<sup>1</sup>

En contraparte, existen organizaciones sociales que se consideran como “semipartidistas”, es decir, organizaciones que formalmente no pertenecen a algún partido pero que en la práctica obedecen a las necesidades del partido. Estas organizaciones corporativizadas tendrían la función de controlar las inquietudes de la ciudadanía, pero también fungirían como el conducto de las exigencias de las demandas logrando así cierta legitimidad para el partido al que pertenecen. La principal tareas de las organizaciones semipartidistas es la de gestionar servicios y recursos que las organizaciones vecinales tienen como necesidad.

Los grupos independientes tendrían el efecto de romper con estos grupos que monopolizaban las funciones de gestión y, en algún momento, incluso introducir a sus gentes como representantes políticos. “La incorporación de ciudadanos independientes a cargos de representación popular rompería el monopolio de las funciones públicas por parte de miembros de partidos y contribuiría a la ciudadanización de la política y de la vida pública.” (Ramírez S, 1995: 104)

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Ramírez Saiz, la dicotomía entre “dependiente-independiente” sirve para calificar políticamente a las organizaciones, sobre todo, las populares. La validez de estas nociones se rescatan cuando sirven para referirse “a tendencias predominantes en los diferentes movimientos...” (Ramírez S, 1984: 27) es decir, en donde se resalta que la posición que guarda la organización es una que reconocen como propia. Con independiente se desea “subrayar la autonomía que desean establecer respecto del Estado y su partido.” (Ramírez S, 1984: 28). Ver. Juan Manuel Ramírez Saiz. (1984). Los movimientos sociales urbanos en México: elementos para una caracterización. En *Nueva antropología*. Vol. VI, Núm. 24, Junio. Pp. 21-33

## **1.2.- La ciudadanía como producto del conflicto**

La ciudadanía es un concepto que en su propia definición expresa la complejidad con que se relacionan sus diferentes componentes. Los derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales) se han establecido como respuestas a las tensiones por las que ha devenido cada una de las sociedades a lo largo de su propia historia. El carácter dinámico de la ciudadanía puede ser abordado a partir de la conformación del acuerdo o como producto del conflicto. Aunque ambos aspectos son complementarios, el enfatizar sobre alguno de los dos tiene repercusiones importantes en el estudio.

La ciudadanía considerada como la conformación del acuerdo al que llegan las diferentes partes que se relacionan al interior de un grupo y que definen los mecanismos de participación en el espacio público, “es una construcción elaborada convencionalmente por la acción conjunta de los hombres a través de la ley y de la organización de la comunidad política.” (Lafer, C., 1994: 172: citado por Ramírez S, 1995: 94) El acuerdo se logra con la participación de los ciudadanos en donde estos mismos logran establecer los mecanismos a través de los cuales se ordenará la participación de los individuos. Bajo esta mirada el Estado tiende a considerarse como la estructura neutral que regulará las relaciones sociales y políticas. La ciudadanía buscaría ser explicada haciendo énfasis en los aspectos procedimentales.

Pero la ciudadanía también se puede considerar como producto del conflicto entre las partes que tensan el espacio público. Bajo la mirada del conflicto las relaciones entre los diferentes actores sociales y políticos adquieren relevancia en tanto que son estos los que tensan el espacio público. Como parte de los actores sociales se puede considerar a las organizaciones y grupos que podrían no estar incluidos dentro del *status* pero que logran tensar el espacio público hasta lograr ciertos derechos que les permitan acceder a la ciudadanía. En los actores políticos no sólo se consideran aquellos grupos que actúan dentro del sistema político, sino que también el propio Estado puede fungir como un actor que buscará imponerse y ordenar a la comunidad política. Esto último se puede constatar a partir de eventos en donde las propuestas del ensanchamiento de la ciudadanía provengan desde el propio Estado. El estudio de la ciudadanía desde la perspectiva del conflicto da relevancia a los elementos sustantivos que conforman un acuerdo institucional.

En ambas perspectivas, desde el acuerdo o desde el conflicto, el estudio de la ciudadanía no debe olvidar que el establecimiento de ésta es producto de los diferentes procesos sociales y políticos por los que atraviesa una sociedad determinada. Decir que la ciudadanía adquiere su carácter dinámico de las relaciones entre los actores políticos y sociales no sólo indica la necesidad de contextualizar a la ciudadanía en un proceso social, sino que también indica que la ciudadanía queda como una noción en disputa que se redefine de acuerdo a las tensiones entre los actores involucrados en el espacio público.

El aspecto procedimental y sustantivo son dos momentos dentro del establecimiento y existencia de una misma norma. La norma es vigente en la medida en que se le utiliza o se le modifica de acuerdo al tipo de tensiones que se forman entre los actores que tensan el espacio público. El aspecto procedimental pone atención en los derechos que se encuentran escriturados e institucionalizados, aquí también se encuentran los procedimientos que regulan la participación de los ciudadanos. El aspecto sustantivo dirige la atención a la manera en que los ciudadanos se relacionan en el espacio público y con el Estado, pero también el tipo de temas con que tensan el espacio público y la manera en que esos temas pueden llegar a repercutir en la estructura estatal.

Teniendo esto en cuenta, parece más productivo abordar la ciudadanía desde una mirada del conflicto en la que el aspecto dinámico adquiera una presencia constante en el desarrollo del estudio. El conflicto en la ciudadanía se puede identificar en diferentes ámbitos de la realidad, en adelante se desarrolla las tensiones internas que forman los diferentes derechos que conforman al concepto desde un ámbito académico e ideológico y más adelante se abordará la relación que cada uno de esos derechos tiene con la historia.

La propia definición de la ciudadanía conlleva un grado de complejidad que, en términos generales, se puede comprender de la siguiente manera: la ciudadanía es una unidad que se constituye de tres ejes de derechos ciudadanos distintos entre sí, cada uno de los ejes de derechos responden a diferentes momentos históricos y se comportan bajo su propia lógica de acuerdo al tipo de ideología que los impulsó.

Esto sugiere que desde la propia definición de los diferentes ejes de derechos de la ciudadanía se hacen presentes tensiones que se producen a partir de la lógica que

contiene cada uno de los ejes de derechos. Los derechos civiles son defendidos primordialmente por las corrientes de pensamiento liberales, mientras que los derechos políticos son propuestos, principalmente, por las corrientes republicanas y “la ciudadanía social se nutre de tres fuentes ideológicas distintas: el socialismo (no necesariamente marxista), la doctrina social de la Iglesia y el keynesianismo, las cuales subrayan la necesidad del sentido comunitario y el bienestar social.” (Ramírez S, 1995:94)

De tal forma que los derechos sociales entran en tensión con los derechos civiles, pues mientras los primeros favorecen la acción del Estado como rector de la comunidad, los segundos, defienden los límites del espacio público frente al espacio privado. El espacio privado y el público entran en tensión, por una parte, los individuos requieren la libertad para definir sus vidas y el mercado requiere espacio para operar, por otra parte, el Estado requiere asegurar ciertas condiciones para que los ciudadanos tengan los recursos para ejercer con plena libertad lo que estos decidan. Los derechos civiles tendrían al Estado como un mal necesario pues éste ayudaría a resolver cualquier mal-entendido entre las partes firmantes de un acuerdo que se dé dentro del espacio privado. Los derechos sociales buscarían la acción del Estado como garante de los mínimos indispensables que aseguren una igualdad en la que los ciudadanos puedan actuar de manera autónoma en el espacio público.

Los derechos civiles y los derechos políticos coinciden al señalar a los individuos como la base de la organización de las instituciones estatales. El voto como mecanismo para la representación de la opinión ciudadana es un ejemplo de las coincidencias procedimentales en donde confluyen estos dos tipos de derechos. De acuerdo a cómo se relacionen estos pueden ampliar o constreñir la participación política de los ciudadanos. Los liberales podrían proponer mecanismos de participación con la esperanza de que los “ciudadanos de a pie” se puedan dedicar a las cuestiones de índole privado, mientras que los republicanos y demócratas pensarían en una participación más involucrada.

Las tensiones que se presentan entre los derechos civiles y los derechos políticos devienen en el lugar que otorgan los individuos con referencia al espacio público. Los derechos civiles sugieren que los individuos desarrollan la mayor parte de sus vidas en el espacio privado y que lo menos que les interesa es la participación en las decisiones de interés común. Los derechos políticos encuentran que la plenitud de los seres humanos

se desarrolla en el seno de la comunidad y que esto los lleva a mantener un interés por desenvolverse en el espacio público.

Esto supone que la ciudadanía es una noción compleja en la que los diferentes ejes de derechos se relacionan entre sí pero que, debido a la lógica de cada uno de los ejes, también entran en tensiones que repercuten en la totalidad de la definición del término. La modificación en alguno de estos ejes de derechos repercute en la totalidad de los mecanismos que regulan las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, pues esto puede significar que el Estado restrinja o amplíe su peso como rector de la comunidad.

### **1.3.- Las dinámicas de la ciudadanía**

La ciudadanía vista como conflicto hace necesario tener en cuenta la relación compleja de los elementos que componen al concepto. La complejidad de la ciudadanía radica en entender que cada uno de los derechos puede responder a procesos sociales y políticos paralelos, de manera diferenciada, pero que repercuten en la definición integral de la ciudadanía. Esto es que en alguna sociedad primero se establecieron los derechos civiles provocando la instauración de los derechos políticos y luego la de los sociales. Pero en alguna otra sociedad podrían haberse establecido primero los derechos políticos y, como parte de estos, se generaron procesos donde se gestaron los derechos civiles y luego los sociales, como ha sido la ruta inacabada de las democracias Latinoamericanas.

A continuación se mirarán tres niveles en los que la ciudadanía adquiere diferentes maneras de comportarse y de repercutir en el espacio público, en estos niveles, el conflicto se expresa como la tensión entre los actores que se relacionan, así como en la conformación o transformación de los mecanismos que regulan estas relaciones. Primeramente se tratará la asociación entre la ciudadanía y la nacionalidad como una relación que obedece a ciertos procesos históricos que tienen como resultado la instauración de instituciones estatales. Seguido se abordará la sociedad civil como ese marco valorativo que se crea y mantiene como parte de las relaciones que se dan en el espacio público. Estos valores pueden llegar a cristalizar en agrupaciones e, incluso, en instituciones paralelas al Estado. Al final, es necesario identificar que el individuo antes que ser ciudadano es una persona que se forma en el seno de las relaciones sociales. Con esto la ciudadanía que se vive en la vida cotidiana adquiere su particularidad en los

elementos culturales que rodean al individuo en su desarrollo como persona. El espacio público se encuentra en tensión entre las diferentes posturas que existen frente a una misma problemática.

**Cuadro 1.- Dinámica de la identidad de la ciudadanía.**

| Acuerdo/<br>Conflicto<br>en el espacio<br>público | Espacios<br>dinámicos de la<br>identidad | Base identitaria                                | Objeto de la<br>identidad   | Aspecto<br>dinámico  |
|---|--|---|---|--|
| (-)   | Nacional                                 | Individuo                                       | Igualdad<br>/mecanismos<br>estatales de<br>participación                    | Cultura cívica<br>nacional   |
| (+/-)   | Sociedad Civil                           | Grupo e<br>instituciones<br>paralelas al Estado | Valores alternos<br>al Estado que<br>regulan el espacio<br>público          | Creación de<br>nuevos valores<br>cívicos durante las<br>tensiones en el<br>espacio público |
| (+)   | Persona                                  | Vida cotidiana                                  | Diferencia/<br>nuevos<br>mecanismos y de<br>participación y<br>organización | Creación de<br>nuevos valores y<br>defensa de la<br>identidad del<br>grupo.                |

Fuente: elaboración propia.

### La identidad nacional de la ciudadanía

La ciudadanía tiene como epicentro identitario la idea de nacionalidad existente en un Estado determinado. La nacionalidad no sólo permite articular conceptualmente los tres ejes de derechos que componen la ciudadanía si no que, además, sirve como un primer criterio con el que el Estado logra administrar el tipo de relaciones que guardará con la sociedad, en general, y con los ciudadanos, en particular. A partir de esto un ciudadano adquiere una ciudadanía pasiva al momento de nacer dentro del territorio de un Estado pero, también, adquiere una ciudadanía activa en el momento en que se relaciona y participa en el espacio público.

La ciudadanía pasiva se otorga a todos los individuos que han nacido dentro del territorio estatal haciéndose merecedores a determinados derechos y responsabilidades como parte de la comunidad. El Estado, al otorgar la ciudadanía pasiva o de adscripción, también está reconociendo al individuo como parte de la población con la que guarda

responsabilidades. La ciudadanía activa es cuando el ciudadano hace uso de sus derechos para relacionarse en el espacio público involucrándose en las problemáticas y debates de la comunidad. Este tipo de ciudadanía tiene como base la ciudadanía pasiva, pues el ciudadano vería limitado su campo de influencia en el espacio público si el Estado no lo reconoce como parte de la comunidad.

La nacionalidad juega un papel importante dentro de la definición de la figura de la ciudadanía y del tipo de relaciones que tendrá el Estado con la sociedad. En términos conceptuales la nacionalidad se sitúa como un primer criterio de inclusión y exclusión que permite delimitar las responsabilidades del Estado con la sociedad. “La ciudadanía, asociada con el desarrollo de la nación es por lo tanto una forma de afirmación social, de delimitación del espacio de ejercicio de autoridad, de participación en la gestión de los asuntos públicos.”(Zapata, 2000; 305) Los individuos que han sido reconocidos como ciudadanos tienen acceso a ciertos derechos que les permiten interpelar al Estado como responsable de que esos derechos se cumplan o de que se modifiquen en función a los requerimientos de la comunidad.

Como base identitaria que permitiría la inclusión y exclusión de la ciudadanía, la nacionalidad también plantea un primer plano para identificar la igualdad que requieren los ciudadanos para poderse relacionar. La nacionalidad amplía sus límites a la par que la ciudadanía moderna se expande tratando de incluir a una mayor población en torno al Estado nacional. Mientras la ciudadanía plantea los parámetros en donde el Estado reconoce como iguales a todos los individuos que ahí han nacido, la nacionalidad permitiría establecer puntos de encuentro entre las diferentes comunidades que coexistían en el territorio sobre el que, entonces, se erigía el nuevo Estado-nacional.

Esto no significa que la instauración de la ciudadanía moderna se haya dado bajo un proceso de una vez y para siempre, ni tampoco como una transición ordenada y pacífica. “No se puede definir la ciudadanía dentro de un vacío político, de una amnesia histórica que se caracteriza por su silencio intencional con respecto a las constantes luchas históricas que se han librado en cuanto al significado y a las potencialidades no realizadas que subyacen a los distintos conceptos de ciudadanía.” (Giroux, H. A., 1993: 143) La ciudadanía es producto del conflicto entre las partes que conforman una misma sociedad.

Marshall (1998) explica como los derechos civiles se fueron estableciendo en Inglaterra a lo largo del S. XVI, como parte de un proceso en el que se buscaba preservar a los individuos frente al poder de las instituciones estatales. Como parte de los resultados de estas batallas está el establecimiento de instituciones relacionadas con los tribunales de justicia en dónde se delimita la acción del Estado y se procura la defensa de los derechos civiles.

Los derechos políticos tienen como referente histórico la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano al finalizar la Revolución Francesa acontecida en el S. XVIII, la consecución de los derechos políticos también se inscriben en un proceso de tensión que cristaliza en la instauración de Parlamentos, Juntas de Gobierno locales o federales, e instancias en las que se organiza el poder político del Estado. “A partir de este momento se plantean las bases del estado moderno, con una especificación clara con límites, las distancias y los contrapesos de los órganos del Estado, y su corresponsable función pública.” (Muñoz de Alba, 2000: 123)

Y, finalmente, los derechos sociales se han venido estableciendo a lo largo del S. XX a partir de la presión de diferentes grupos sociales que logran tensar el espacio público y que han logrado que el Estado reconozca estos derechos a través de la instauración de instituciones que velan por la salud, la educación y otras. “El aumento de la educación elemental durante el S. XX fue el primer paso decisivo en el camino que iba a conducir al reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía en el S. XX” (Marshall, 1998: 35)

En todos estos acontecimientos parece interesante mirar que la ciudadanía no sólo se fue transformando a partir de la relación entre los propios ciudadanos, sino que la expansión de la ciudadanía también obedece a tensiones impulsadas por actores que no tenían acceso al espacio público. El ensanchamiento de la ciudadanía, como producto de las tensiones entre los actores sociales y políticos, adquiere cierto empoderamiento en la medida en que se logran instaurar nuevos derechos que regulen la relación entre el Estado y los ciudadanos. Los derechos ciudadanos no se escriben de una vez y para siempre, sino que estos, adquieren su aspecto dinámico en el seno del conflicto, es decir, en las tensiones que se producen de la acción de los diferentes actores sociales y políticos.

La instauración de las diferentes instancias estatales que velarán por el cumplimiento de los diferentes ejes de derecho que conforman la ciudadanía debe corresponder a los principios y valores sobre los que se sustenta la propia estructura del Estado. En este sentido la nacionalidad nuevamente cumple un papel articulador de las diferentes instancias que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad, sosteniendo los primeros criterios de igualdad sobre la que se relacionarán los ciudadanos en el espacio público. La nacionalidad responde a una necesidad de carácter cultural sobre la que encuentran puntos de identidad y que permita la unión de las diferentes comunidades que rompieron con la estructura feudal. La ciudadanía establecía parámetros de igualdad en donde los individuos, que venían de distintos reinos, se identificasen como parte de una misma comunidad que sería el Estado.

La nacionalidad no es estática, se puede ir modificando de acuerdo a la relación que tienen los grupos que se reúnen en torno al Estado. El carácter dinámico de la identidad ubica a la nacionalidad como producto de un proceso que no siempre consolida en un Estado-nacional o, que si lo llega a hacer, también puede debilitarse a lo largo del tiempo. Esto sugiere que la idea de nación no sólo se establece a partir de las estructuras estatales y que la identidad, que sugiere la ciudadanía, también se encuentra sujeta a las exigencias de las circunstancias. Más adelante se tratará la manera en que la nacionalidad se puede poner en duda o debilitar situándola como un marco valorativo que se encuentra en disputa, es decir, que también es susceptible al conflicto.

#### La ciudadanía desde la sociedad civil

A continuación se reflexionará acerca de las relaciones que mantienen los ciudadanos en el espacio público así como el tipo de valores que ahí se construyen y que, en un momento dado, pueden llegar a orientar las propias acciones ciudadanas. La sociedad civil se refiere a este marco valorativo contextual que se erige a partir de las actividades que se desempeñan en el espacio público. Los valores ciudadanos y culturales que forman a la persona en ciudadano adquieren el potencial de mediar la relación entre los diferentes grupos que se ven congregados en torno al Estado. Los valores que defienden las instituciones estatales solo adquieren vigencia en la medida en que los ciudadanos los legitiman en el uso, es decir, en la medida en que los ciudadanos guían sus acciones a

partir de los valores que se instituyen desde el propio Estado. Con esto queda claro que los valores que rigen el espacio público también pueden ser modificados en el seno de las relaciones entre los ciudadanos.

Esto implica que la sociedad civil se conforma en los límites de acción que tienen las estructuras estatales dentro del espacio público, pues las relaciones que sostienen los ciudadanos no sólo crean nuevos valores que modifican aquellos que se defienden como parte de las estructuras estatales, sino que los códigos que se forman durante las relaciones existentes en el espacio público pueden cristalizar en agrupaciones e instituciones que se mantienen en una posición crítica al Estado. La sociedad civil se debe comprender “como una esfera solidaria en la cual cierta clase de comunidad universalizada viene a definirse y, hasta cierto punto, a reforzarse” (Alexander, 2000, 701).

Aquí parece relevante indicar que los nuevos valores que se conforman en el seno de las relaciones sociales pueden llegar a influir directamente en las instituciones estatales, sobre todo si estos nuevos valores recaen sobre conceptos políticos, tales como la democracia u otros. Pero también pueden cristalizar en instituciones que actúan de manera paralela al Estado regulando la vida pública sin, necesariamente, contraponerse a las instancias estatales. “Este concepto incluiría todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción, y que dependen principalmente de los procesos de integración social para coordinar la acción dentro de sus fronteras” (Cohen y Arato, 2000: 483)

La sociedad civil permite entender que la ciudadanía adquiere una dinámica que se establece dentro del espacio público a través de los mecanismos que el Estado ha situado para regular su relación con la sociedad. La relación conceptual entre ciudadanía y la sociedad civil haría factible entender que la ciudadanía se establece como un acuerdo en el que el conflicto queda supeditado a los mecanismos que regulan las relaciones en el espacio público.

Esto se debe a que la sociedad civil se encuentra “configurada”, por una parte, de acuerdo con los valores y mecanismos con los que funcionan ciertas instituciones estatales “las más notables de las cuales son las periodísticas y las jurídicas, y se hace visible a través de un conjunto característico de prácticas interaccionales, como

civilidad, igualdad, criticismo y respeto” (Alexander, 2000: 701). Pero también porque los grupos e instituciones consideradas como sociedad civil se encuentran relacionadas con otras esferas de ámbitos distintos al del espacio público, que tienen sus propias miradas acerca de cómo se debería organizar la vida pública y que encuentran factible tensar el espacio público sin contravenir los mecanismos establecidos.

Sin embargo, la nacionalidad y la sociedad civil, como valores e instituciones que regulan y que, a la vez, son producto de las relaciones que mantienen los ciudadanos en el espacio público, no deben ser comprendidas como si fuesen producto del consenso entre los ciudadanos. De alguna manera se ha insinuado que los valores que rigen las relaciones en el espacio público son producto de las tensiones que se forjan en torno al Estado y los espacios de decisión que ahí se estructuran, es decir, como producto del conflicto. La nacionalidad se establece desde el Estado para generar puntos de comunión entre los diferentes grupos, la sociedad civil supone la instauración de instituciones paralelas al Estado que permiten la tramitación de intereses diversos sin contravenir los mecanismos establecidos en el espacio público, haciendo factible el mantenimiento del orden.

Así la ciudadanía se ubica en un contexto determinado, es decir, la ciudadanía sólo es posible con una estructura estatal que respalde y asegure los derechos que conforman al *status*. La nacionalidad y la sociedad civil bien podrían dotar cierto marco al que queda ceñida la idea de ciudadanía, pero estos no son los únicos marcos valorativos que influyen en la tensión del espacio público. Esto sugiere que aunado a las ideologías que respaldan el tipo de derechos civiles, políticos o sociales, también existe una manera determinada, culturalmente, de comprender el mundo y al hombre que podrían estar comprendidas en la idea de nacionalidad y como parte de la sociedad civil. A partir de esto es posible entrar al tercer nivel de la dinámica de la ciudadanía.

#### La ciudadanía desde la persona

Desde una perspectiva cotidiana parece importante señalar que los individuos antes que ser ciudadanos son personas que se forman en un contexto determinado en donde los valores cívicos no están aislados de los valores culturales y sociales. El espacio público puede ser entendido como un espacio que se modifica en la medida en que los actores se

relacionan en dicho espacio creando y reforzando valores y códigos de comportamiento que orientan sus acciones. Este “despliegue de un código de comportamiento acorde con los derechos y obligaciones establecidos para la participación en el espacio público y a las formas que definen el carácter representativo en la toma de las decisiones.” (Meyenberg, 1999: 10)

El ciudadano es la identificación de la persona como ente político que ocupa un lugar determinado dentro del *status*, con esto queda delimitado un ser al que le corresponden determinados derechos y deberes establecidos en la figura de la ciudadanía, el ser sobre el que recaerán los parámetros de igualdad con los que se relacionará con los diferentes individuos. La persona, como la identificación del individuo que se relaciona con el entorno social, se construye a partir de los valores que aprende en la relación con el grupo, “en efecto, la persona es el sujeto de deberes y derechos, en sentido de que a los deberes mismos que tiene corresponden derechos que le asisten para poder llevarlos a cabo.” (Beuchot, 2000: 39)

La figura de la persona indica dos cuestiones que requieren ser vistas con detenimiento. Por una parte, la ciudadanía se ejerce bajo determinado tipo de relaciones sociales. La formación de la persona indica que el ser humano individual, en tanto que se relaciona con la sociedad, podría no ser un ciudadano y no por eso estar exento de lo que acontece en la sociedad. Dicho de otra manera, el ciudadano requiere constituirse como persona antes de considerarse como un sujeto de derechos y deberes. “La persona necesita, eso sí, entrar en ciudadanía, adquirir su carácter de insertar en una sociedad, polis o civitas. Allí es donde adquiere y ejerce la ciudadanía, por su convivencia y colaboración con los demás ciudadanos.” (Beuchot, 2000: 49).

Por otra parte, los valores ciudadanos que adquiere el individuo en su formación como persona no se encuentran de manera aislada a los valores culturales que coexisten en un grupo determinado. El posicionamiento que, en un momento dado, defiende el ciudadano al interior del espacio público no puede ser ajeno a los valores aprendidos en su entorno. Las soluciones a los problemas que aquejan a una comunidad pueden ser nudos de conflicto en donde las diferentes agrupaciones de ciudadanos buscan imponer sus maneras de entender la realidad. La identidad de las personas se construye a partir de su relación con el medio que le rodea, a la vez, se va creando un sentimiento de

pertenencia que se fortalece en la medida en que se encuentra involucrada en la construcción de las normas que regulan el ejercicio de la ciudadanía.

Los valores cívicos que se promueven desde la estructura estatal podrían estar orientados por una idea de carácter universal, pero, no es hasta que los ciudadanos aplican estos valores en donde se impregnan de cierta particularidad. Sin duda esto permitiría pensar en la temporalidad de un presente específico en el que los ciudadanos al encontrarse frente a un problema determinado no sólo ponen en juego los valores ciudadanos, sino que también, utilizan valores sociales de otra índole. Esto puede repercutir en los mecanismos que regulan las relaciones en el espacio público al momento en que los actores comienzan a edificar propuestas alternativas de organización teniendo como punto de partida sus propias raíces culturales.

Estos valores que forman al individuo en persona y que repercuten en su actuar como ciudadanos son también los que fungen como núcleo identitario de una agrupación o institución con posibilidades de tensar el espacio público. Estas agrupaciones e instituciones se establecen de manera paralela al Estado y buscan mantener una relación crítica frente a las instancias estatales. Las reivindicaciones, con que estos grupos logran tensar el espacio público, no sólo ponen en crisis la vida cotidiana sino que, también, pueden repercutir en “configuración” de la sociedad civil así como en la idea de nacionalidad que se encuentra vigente. La ciudadanía queda vulnerable a la acción de los diferentes actores sociales y políticos que se encuentran en la sociedad y que dirigen su acción hacia el espacio público. De acuerdo al tipo de reivindicaciones y demandas que sostengan los diferentes grupos es donde se puede lograr identificar las diferentes tensiones que recaen sobre la figura de la ciudadanía.

Lo que está de fondo es que el espacio público se regula, primeramente, por los mecanismos que ha establecido el Estado bajo la concepción de la ciudadanía, después, por los valores e instituciones que se han generado en las relaciones cotidianas del espacio público. Los mecanismos reguladores de las relaciones en el espacio público adquieren un carácter dinámico como producto de las tensiones que sostienen los diferentes actores sociales y políticos. Cada uno de estos actores buscará establecer las condiciones que le sean favorable y que se encuentren en concordancia con sus principios e intereses.

Esto implica que no existen mecanismos netamente neutrales que favorezcan a todos los grupos que se encuentran comprendidos dentro del *status*. Los propios mecanismos reguladores pueden estar restringiendo el acceso al espacio público de ciertos sectores de la sociedad, provocando así que estos sectores puedan movilizarse tensando no sólo el espacio público sino que, también, ponen en duda a los mecanismos de participación.

#### **1.4.- La crisis actual de la ciudadanía**

La ciudadanía pasiva o de adscripción, aquella que se asocia directamente con la idea de nacionalidad, es puesta en duda por diferentes circunstancias. Los grupos migrantes, los grupos étnicos y en general aquellos movimientos que reivindican el respeto a sus raíces culturales pueden llegar a poner en entredicho, no sólo la ciudadanía pasiva sino que también la participación ciudadana individual.

El flujo de las dinámicas migratorias ha producido diferentes tipos de ciudadanía que llevan al desuso a la ciudadanía pasiva o de adscripción, estas ciudadanía se matizan de acuerdo a la manera en que los migrantes logran acceder a ciertos derechos en los Estados receptores. Así se pueden encontrar ciudadanía de carácter temático en donde las comunidades migrantes recurren a instancias internacionales con las facultades para asegurarles ciertos derechos, por ejemplo a amnistía internacional, los derechos humanos u organizaciones laborales. “Las prácticas de los sindicatos internacionales y federaciones mundiales de trabajadores, así como de los partidos mundiales e igualmente de las federaciones internacionales de movimientos sociales como los ecologistas y de pobladores, sentarían las bases y aspiraciones del ciudadano universal y de la <<sociedad civil mundial>>” (Ramírez S, 1995: 97)

Los migrantes no sólo generan lazos en el lugar en que radican, sino que mantienen este tipo de lazos en sus anteriores comunidades políticas, esto se conoce como ciudadanía externa, su principal manifestación son las remesas que envían para ayudar al mejoramiento de la comunidad de la que han salido. Con este aporte los migrantes aseguran cierto derecho a opinar y votar sobre las cuestiones de su comunidad natal. El Estado de origen requiere crear los mecanismos idóneos para permitir esta participación desde fuera del territorio nacional, aunque también se debe decir que existen migrantes considerados de elite y que tienen una mayor aceptación por parte de los Estados

receptores, a ellos se les concede una ciudadanía flexible, pues este tipo de migrantes pueden acceder a gran parte de los beneficios de la globalización.

Igualmente, bajo las dinámicas migratorias y de manera paralela a la ciudadanía externa, también se reconoce la ciudadanía transnacional. Ésta ciudadanía, a diferencia de la externa, enfatiza el carácter de la expansión cultural más allá de las fronteras nacionales de ciertos grupos. En esta ciudadanía el tipo de derechos que se establecen son aquellos que protegen las diferencias culturales. Ahora, la ciudadanía pasiva o de adscripción sufre un doble proceso, por una parte, al interior del Estado receptor la identidad de los ciudadanos locales se ve fortalecida frente a la presencia de los recién llegados. Por otra parte, la ciudadanía pasiva se ve menguada pues los grupos migrantes apelan a instancias de orden internacional desplazando a un segundo plano las instancias estatales que los han recibido.

La ciudadanía pasiva o de adscripción también se pone en crisis a partir de la movilización de grupos étnicos que, siendo parte del mismo Estado, indican que no se sienten identificados con la nacionalidad estatal. Los grupos étnicos al defender sus rasgos culturales e identitarios no contemplan la deserción del Estado nacional al que pertenecen. Esto da a lugar la ciudadanía diferenciada, a la que también se le conoce como ciudadanía étnica, que se logra cuando el Estado reconoce que hay grupos distintos a la generalidad. “Conviene usar el término *ciudadanía étnica* para referirse a las características de los derechos ciudadanos de los miembros de un pueblo indígena al interior de un Estado nacional.” (De la Peña, 2006: 12), o la ciudadanía multicultural, que es cuando el Estado traduce este reconocimiento a la diferencia en reformas legales.

Al respecto cabe hacer algunas anotaciones. En primer lugar, la ciudadanía diferenciada y la multicultural también pueden comprender a los grupos migrantes que logran establecer sus propios mecanismos de organización. Esto les da una identidad grupal a partir de la cual actúan en el espacio público del Estado receptor. La ciudadanía transnacional es compatible con esta idea de multiculturalidad y con la de la ciudadanía diferenciada. En segundo lugar, cuando el Estado reconoce la diferencia y modifica los reglamentos otorgando garantías para una ciudadanía multicultural, el grupo étnico adquiere un status de ciudadanía colectiva dejando de lado la ciudadanía nominal o de adscripción que tiene como base la figura individual.

La ciudadanía generalmente se le entiende como los mecanismos a partir de los cuales se relacionan los individuos con el Estado. La individualidad se relaciona con el interés de homogenizar a la población en función de los mecanismos a partir de los cuales se relaciona el Estado con la Sociedad. Las ciudadanía culturales plantean la importancia de crear mecanismos que contemplen la diferencia en donde se apelaría a crear una ciudadanía con base en la colectividad y no en el individuo. “Cultura presupone diversidad y alude a alteridades construidas socialmente que pueden ser usadas para el reclamo de *derechos diferenciados*.” (Leyva, 2007:48) Generalmente este tipo de ciudadanía se forjan como parte de una resistencia cultural que al tensar el espacio público lo reconfiguran repercutiendo en los mecanismos estatales.

### **1.5.- Aplicación del marco teórico y categorías analíticas**

#### La aplicación del marco teórico

La ciudadanía, como producto del conflicto, supone que los acuerdos adquieren vigencia en tanto que expresan cierto equilibrio entre las partes pactantes o el avasallamiento de una con respecto al resto. Hasta cierto punto la ciudadanía, vista como los mecanismos reguladores de las relaciones entre los ciudadanos y de los ciudadanos con el Estado, adquieren el aspecto de un acuerdo que puede ser revocado o confirmado dependiendo de las tensiones en el espacio público. Esto sitúa al acuerdo como el aspecto procedimental de la ciudadanía mientras, el aspecto sustantivo lo adquiere de las relaciones que mantienen los diferentes actores sociales y políticos en el espacio público.

El carácter dinámico de la ciudadanía está dado por esta situación de conflicto en donde el acuerdo es sólo un momento por el que atraviesa la ciudadanía. El acuerdo como el aspecto procedimental sirve como base en el desarrollo del conflicto que tensa el espacio público. Se podría indicar que la ciudadanía pasiva o de adscripción se encuentra relacionada con aquellas responsabilidades que el Estado ya ha asumido para con sus ciudadanos, mientras que la ciudadanía activa está relacionada con el uso que los ciudadanos dan a los derechos establecidos como parte del *status*. En este último es donde queda abierta la posibilidad del ensanchamiento del *status* de la ciudadanía, es decir, la inscripción de nuevos derechos con los que se reviste la figura del ciudadano.

La tensión que se forma entre el acuerdo y el conflicto, como dos momentos complementarios de la ciudadanía, sitúa la mirada del estudioso en el eje de los derechos políticos que componen la ciudadanía. Estos derechos como acuerdo regulan las relaciones que mantienen los actores políticos y sociales en el espacio público. El conflicto hace posible abordar aquellas tensiones que desbordan los mecanismos establecidos buscando abrir nuevos espacios y conductos de comunicación. Los acuerdos que asientan los diferentes derechos de la ciudadanía no son ajenos a este tipo de circunstancias que delimitan las relaciones en el espacio público. Por lo cual, en este trabajo, se le dará prioridad a la identificación de la ciudadanía en términos políticos sobre los otros, civiles y sociales, que componen a la ciudadanía.

Los diferentes actores sociales y políticos que se consideraron en este trabajo presentan un posicionamiento en el cual no se pone en duda la nacionalidad como base identitaria y, por el contrario, estos apelan a los derechos que confiere la ciudadanía pasiva o de adscripción. No obstante aquí lo que queda al descubierto es una ciudadanía activa que apela por la instauración de nuevos mecanismos de participación ciudadana, es decir, es la regulación de la ciudadanía activa la que se encuentra a discusión. Esto sugiere dos cosas que deben ser dichas con claridad: 1) aquí se considera a la ciudadanía desde un enfoque que enfatiza sobre el conflicto, pues es en las tensiones que se forman entre los actores sociales y políticos que se definen los mecanismos que regulan la actividad en el espacio público y, 2) lo que interesa es identificar los diferentes posicionamientos frente a la reglamentación de la ciudadanía activa a través de los mecanismos de participación.

Desde el conflicto, las modificaciones de la ciudadanía se pueden constatar en el ensanchamiento o achicamiento de los derechos que conforman el *status*. Los derechos que componen a la ciudadanía no sólo se expresan en la relación que mantienen los ciudadanos con el Estado, es decir, en donde se establece cuáles son las responsabilidades del Estado para con los ciudadanos y cuáles las de los ciudadanos para con el Estado. Sino que los derechos también se expresan como aquellos mecanismos que regulan las relaciones entre los ciudadanos que se relacionan en el espacio público. En estos últimos se podría indicar el derecho de organizarse en grupos e instituciones con que cuentan los ciudadanos.

Los posicionamientos que sostienen los diferentes actores involucrados frente a la reglamentación de la ciudadanía activa parten de la existencia de mecanismos establecidos con anterioridad. La ciudadanía procedimental es sometida a discusión por las diversas fuerzas que tensan el espacio público haciendo ejercicio de una ciudadanía activa y dotando de un aspecto sustantivo a las propuestas de los nuevos mecanismos de regulación. Lo que interesa son los argumentos con que se sostienen las diferentes propuestas y posicionamientos de los actores frente al tema de la participación ciudadana en las instancias de decisión locales.

El espacio público se tensa de acuerdo a la relación que mantienen los diferentes actores sociales y políticos. Estas tensiones podrían repercutir en un nivel de identidad nacional, en un nivel de sociedad civil en donde los ciudadanos logran formar agrupaciones e instituciones paralelas al Estado y a nivel cotidiano, en donde los individuos son personas antes que ciudadanos. Cada uno de estos niveles adquiere cierta dinámica de acuerdo a las reivindicaciones que hacen los diferentes actores que tensan el espacio público.

Este estudio se desarrollara primordialmente en el nivel nacional, cuando los actores que se desempeñan en las instancias federales, debaten acerca de la naturaleza jurídica del DF. Y en el nivel de sociedad civil pues, en este trabajo, no sólo considera a los actores políticos que se desenvuelven dentro del sistema político sino que, también, se toman en cuenta organizaciones de origen urbano-popular que tienen como interlocutores a las instancias estatales. Las propuestas que hacen los diferentes actores sociales y políticos se encuentran encaminadas a establecer mecanismos de relación entre el Estado y los ciudadanos. También se identifica un nivel intermedio entre el nacional y el de la sociedad civil cuando se consideran las posiciones que tienen un alcance local pero que se vinculan con posiciones que ponen a discusión la naturaleza jurídica de la ciudad de México como sede de los poderes federales.

Aunque se defiende que los individuos antes que ciudadanos son personas, el nivel de lo cotidiano quedó en un segundo término. Pues aunque la ciudadanía se discute con base a la figura del individuo, no se hizo hincapié en aquellos elementos que dotaron de identidad y cohesión a cada uno de los actores políticos y sociales que se vieron involucrados en el periodo revisado. En todo caso, lo que sirve de este nivel es la

sensibilidad a los aspectos culturales que hacen posible las diferentes lecturas acerca de la ciudadanía que en un momento dado fungieron como vértices articuladoras o como puntos de discordancia entre los diferentes actores.

### Categorías analíticas

Para el análisis de la ciudadanía en el periodo y lugar que nos interesa se crearon 4 categorías analíticas: los objetivos de vinculación gubernamental, los medios de vinculación gubernamental, el punto de vinculación y los interlocutores. Estas categorías además se pueden desagregar de la siguiente de manera:

**Los objetivos de vinculación gubernamental** consideran aquellos temas en los que los ciudadanos pueden participar, así como el grado de su participación. Esto permite entrever que en cada una de las propuestas se tiene una idea acerca de la ciudadanía y el potencial que tienen los ciudadanos para gobernarse a sí mismos.

- **Solución de problemas inmediatos.-** Este reactivo mantiene un sentido que va de las necesidades de los ciudadanos hacia los gobernantes. En esta se considera que el gobierno mantiene la responsabilidad de administrar los bienes públicos.
- **Mantenimiento del régimen.-** Esta tiene un sentido que se emplaza desde el gobierno hacia los ciudadanos. El fin que persigue esta vinculación es la de legitimar los mecanismos existentes a partir de la participación ciudadana.
- **Creación de las instancias de poder local.-** Este se genera en el debate de los diferentes partidos políticos al interior de los recintos legislativos. La creación de nuevas instancias de poder tiene que ver con la ampliación o reducción de espacios de participación a partir de los cuales se regula la relación entre el gobierno y la sociedad.

**Los medios de vinculación gubernamental** señalan las características de los mecanismos en los que se establece la relación entre la sociedad y las instancias gubernamentales. Estos mecanismos reguladores de la participación ciudadana se plantean desde la estructura estatal o desde los de diferentes grupos u organizaciones sociales.

- **Órganos corporativos-decisionarios.-** Estos se pueden mirar en dos rubros. En la primera parte se pueden considerar aquellos que se encuentran reglamentados por estatutos gubernamentales, por ejemplo, los consejos consultivos, pero que se encuentran fuertemente constreñidos por la acción de los gobernantes. Por otra parte también se deben considerar aquellas organizaciones semipartidistas como la CNOP que tenían el monopolio de las tareas de gestión, mismo que les servía como coto de poder y con lo cual se podía manipular a las diferentes organizaciones ciudadanas o vecinales.
- **Directo.-** Se propone que la ciudadanía deberá participar a través de organizaciones ciudadanas independientes al gobierno y a los partidos políticos.
- **Representación limitada.-** Aquella en la que la ciudadanía capitalina no puede elegir a sus gobernantes debido a la naturaleza jurídica del DF.
- **Representación por elección.-** Esta se daría en la instauración de las instancias gubernamentales locales. Lo que se esconde aquí es la defensa de un ciudadano al que hace falta recuperarle sus derechos políticos, es decir, la posibilidad de elegir y ser electo para desempeñar cargos públicos.

**El punto de vinculación** en esta se identifican los móviles que motivan a los ciudadanos para relacionarse en el espacio público. La vinculación sugiere que los ciudadanos se pueden unir en un grupo, a un grupo o buscar interpelar directamente a las instancias gubernamentales.

- **Problema.-** Aquí la vinculación entre los ciudadanos y de éstos frente al gobierno tiene como primera motivación los problemas que enfrenta la propia comunidad. Falta de servicios y cuestiones en las que al gobierno le corresponde estar presente.
- **Adoctrinamiento.-** La construcción de las soluciones deben estar orientadas por los preceptos de la Constitución de 1917 y con los planes de los herederos de la Revolución Mexicana.
- **Votos.-** Los votos sugieren que la participación de los ciudadanos podrá ser de manera individualizada y a través de mecanismos institucionales claros.

**Los interlocutores** permite identificar las líneas de tensión que forman los actores cuando se relacionan entre sí. En algunos casos será una tensión de antagonismo en otras se concretarán alianzas dependiendo de las relaciones entre los diferentes actores.

- **PRI frente a los ciudadanos.-** donde el PRI se dirige a la sociedad en general como ciudadanos a los cuales busca representar pero también controlar de acuerdo a los intereses del partido.
- **CUD frente al gobierno.-** Las organizaciones de damnificados reunidas bajo la CUD tienen como interlocutor al Estado como aquel que ha asumido la administración de las riquezas públicas y la que distribuye los recursos que permitan coadyuvar en la reconstrucción.
- **Presidencia frente a la nación devastada.-** Aquí es importante mirar una aplicación de discurso del sexenio general de Miguel de la Madrid Hurtado dirigido a la nación, pero teniendo un problema concreto en el que adquiere matices particulares.
- **PRI frente a la oposición parlamentaria.-** En este se ve otra característica del discurso del PRI-gobierno modificado de acuerdo al lugar en el que se encuentra dictado. Aquí la interlocución se establece desde el partido mayoritario frente a los partidos de oposición que defienden diferentes posiciones en las cámaras.
- **Oposición en la cámara frente al PRI y al Presidente.-** En donde se puede identificar una posición unificada entre los distintos partidos. Saber que en estos partidos hay gente de derecha y de izquierda permite identificar ciertas cualidades a la propuesta que los articula.
- **Oposición de derecha frente a la oposición de izquierda, al PRI y al Presidente.-** Estos partidos defenderán una idea de ciudadanía en la que se busca aclarar los límites entre el espacio público y el privado.
- **Oposición de izquierda frente a la oposición de derecha, al PRI y al Presidente.-** En este tipo de posicionamiento se busca representar las demandas de los movimientos sociales y organizaciones populares. Con el fin de articularlos en sus bases sociales partidarias. No obstante, aquí el mensaje se

vierte contra el presidente y contra el PRI que son los que defienden la posición gubernamental.

**Cuadro 2.- Categorías analíticas**

| CATEGORÍA ANALÍTICA   | DIMENSIONES   |
|---|---|
| Los objetivos de vinculación gubernamental                                      | Solución de problemas inmediatos.   |
|   | Mantenimiento del régimen.  |
|   | Creación de las instancias de poder local.                                      |
| Los medios de vinculación gubernamental   | Órganos corporativos-decisionarios.   |
|   | Directo.  |
|   | Representación limitada.  |
| El punto de vinculación   | Representación por elección.  |
|   | Problema.   |
|   | Adoctrinamiento.  |
| Los interlocutores  | Votos.  |
|   | PRI frente a los ciudadanos.  |
|   | CUD frente al gobierno  |
|   | Presidencia frente a la nación devastada.                                       |
|   | PRI frente a la oposición parlamentaria   |
|   | Oposición en la cámara frente al PRI y al Presidente                            |
|   | Oposición de derecha frente a la oposición de izquierda, al PRI y al Presidente |
| Oposición de izquierda frente a la oposición de derecha, al PRI y al Presidente |   |

Fuente: elaboración propia

## **CAPÍTULO II: Marco contextual**

El objetivo de este capítulo contextual es explicar que la estructura política y de participación ciudadana del DF ha permanecido estática debido a los atributos jurídicos que se le asignaron desde 1824, es decir, el DF, en tanto que es sede de los poderes federales, será gobernado por estos.

Desde 1928 hasta 1987 los mecanismos de participación ciudadana estuvieron limitados a la estructura de los Consejos Consultivos. Estos Consejos Consultivos sólo fueron reformados en 1978 como respuesta a varios factores: 1) en términos generales, la república mexicana tuvo un proceso de reformas en el sistema político, electoral y de representación; 2) existe la idea que estaban cooptados por organizaciones sindicales y/o corporativas como la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) (Ver Estrella, 2005: 137).

No debe desconocerse la existencia de movilizaciones sociales que lograron cimbrar el espacio público. Los movimientos estudiantiles de 1968 y de 1971 son ejemplo de éstas, sin embargo, aquí lo que interesa resaltar son aquellas organizaciones que permanecieron a lo largo del tiempo y que casi no tuvieron presencia en los medios de comunicación, por ejemplo la Comisión Depuradora de Colonias Proletarias (CDCP). Es decir, lo que interesa observar es que mientras en el DF se reformaban los Consejos Consultivos para mantener la legitimidad de las estructuras existentes, de manera alterna se estaban organizando los Movimientos Urbanos Populares (MUP) a lo largo de la década de los setentas.

### **2.1.-Características del Distrito Federal**

Desde la constitución de 1917 el DF adquiere características especiales en tanto que es un distrito que funge como sede de los diferentes poderes federales. Al ser el DF la sede de los poderes federales se convierte en un estado que pertenece a la federación, es decir, que es un territorio que pertenece a todas las entidades federativas y queda bajo la responsabilidad del gobierno federal. Esto lo diferencia de las entidades federativas que, de acuerdo con la Constitución de 1917, tienen un gobierno autónomo frente al gobierno federal.

Territorial e históricamente, el DF ha sido un lugar importante en la organización espacial y política de la República Mexicana. Territorialmente en éste se encuentra establecida la sede del Poder Ejecutivo, las Cámaras de Senadores y de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las oficinas principales de los partidos políticos que tienen presencia nacional. Políticamente hablando, el DF adquiere importancia porque al ser la sede de las instancias federales se convierte en el epicentro en el que se dirimen y, en ocasiones, se resuelven las demandas y problemas de carácter regional que no pudieron ser atendidas en su localidad.

La concentración de los poderes federales, las sedes centrales de los partidos políticos y la confluencia de diferentes organizaciones sociales hacen de la capital un terreno fértil para las negociaciones políticas y sociales. Estas cualidades, que hacen de la capital el foco de atención de la República, también tienen un efecto de amplificación de los problemas y demandas de índole regional y que terminan siendo de interés federal. “La capital condensa así, un alto potencial político-social que posee una fuerza propia y produce un fuerte impacto en el resto del país; de tal manera que lo que ocurre dentro de sus linderos adquiere en general una significación de alcance nacional.” (Álvarez, 1998: 47)

Esta misma cualidad de ser la sede de los poderes federales disminuye la vida política del DF. El Ejecutivo Federal designaba al Regente Capitalino al que le delega la responsabilidad del gobierno local, y el Poder Legislativo Federal será la instancia responsable de legislar sobre las problemáticas de la localidad, es decir, el DF no tenía los órganos de gobierno autónomos.

El Valle de México adquiere el nombre de Distrito Federal en la Constitución promulgada en 1824, ratificada en la de 1857 y en la de 1917. El Departamento del Distrito Federal (DDF) es creado en 1928 por iniciativa de Álvaro Obregón, que sería gobernado por el Regente Capitalino. “La autoridad gubernamental de la entidad quedó depositada a partir de entonces en el Ejecutivo Federal y los procesos Legislativos en la Cámara de Diputados de la Federación.” (Álvarez, 1998: 48)

Con esta reforma político-administrativa, impulsada por Obregón, se suprime el régimen municipal y se establecen 13 delegaciones<sup>2</sup>. “Con la supresión del régimen municipal, el DF perdió su derecho a tener gobierno propio y sus habitantes perdieron también la facultad de ejercer sus derechos ciudadanos [políticos], quedando vedada para ellos la posibilidad de elegir a sus gobernantes.” (Álvarez, 1998: 49). Aunque David Vázquez dice que, justo antes de esta reforma, los ciudadanos del DF sólo elegían a las autoridades municipales, es decir que los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos ya se encontraban seriamente restringidos, “desde entonces prevalecería una forma de gobierno sui generis para el DF basada en una fórmula administrativa que se mantendría sin alteraciones fundamentales durante décadas.” (Vázquez, 2004: 66).

Es necesario recordar que gran parte del siglo XX los Presidentes de la República recibieron el respaldo del partido que se reconoce como el heredero de la revolución en sus diferentes momentos históricos. Se recordará que fue en 1929 cuando se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que después, en 1938, se transformaría en el Partido Revolucionario Mexicano (PRM) y en 1946 en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). De acuerdo con la idea del presidencialismo mexicano se entiende que la figura del Presidente de la República funge como una suerte de bisagra en la que se articulan la estructura estatal, cuando el Presidente habla como Jefe del Ejecutivo, y la estructura partidista, cuando el presidente habla como militante o como el jefe virtual del partido.

El gobierno del DF dependía del Presidente de la República y de los Poderes Federales. La participación ciudadana se manifestaba en los Consejos Consultivos que disponían de los mecanismos dispuestos por la Ley. De manera alterna, también cuentan con mecanismos que obedecían a la estructura partidaria y facilitaban la gestión de los servicios o recursos solicitados por la sociedad. En el siguiente apartado se profundizará sobre el papel de los Consejos Consultivos como una estructura de participación ciudadana y la relación que éstos tenían con la CNOP en el DF, posteriormente se

---

<sup>2</sup> Son varias las lecturas que se le da a la solicitud hecha por Alvaro Obregón para suprimir los municipios en la ciudad de México, por ejemplo, el mismo Obregón argumentó que no se podía tener dos niveles diferentes de poderes al interior de un mismo territorio, que esta coexistencia podría generar desorden. Pero también hay analistas que sostienen que estos municipios mantenían una posición adversa a Obregón y que la supresión obedecía a una estrategia política del entonces candidato a la Presidencia.

hablará la existencia de organizaciones populares que se manifestaron en oposición a la estructura gubernamental y a la del PRI.

La mayoría de las modificaciones a la Ley Orgánica del Distrito Federal desde 1928 hasta la creación de la ARDF, se encuentran encaminadas a regular la participación ciudadana. En la reforma de 1928 se establece el Consejo Consultivo como un órgano de participación ciudadana que restringe el desempeño de las tareas relacionadas con la vigilancia de las actividades del gobierno local, en la gestión de demandas de servicios para la comunidad, así como denunciar cualquier tipo de falla existente en las colonias a las que pertenecen los ciudadanos. También propondrían medidas que coadyuven a resolver problemas de la localidad; reformas a los reglamentos existentes, es decir, la participación ciudadana de los capitalinos estaba restringida a las tareas de gestión y vigilancia de las acciones y decisiones de las autoridades.

Así pues, los Consejos Consultivos eran los órganos más cercanos a la representación ciudadana, éstos cumplían la función de ser receptáculos de las demandas sociales emitidas por sindicatos y la ciudadanía en general. Pero estos mecanismos dispuestos para la participación de la ciudadanía eran punto de conflicto entre diversos grupos que buscaban incidir en los asuntos de la ciudad. Se entiende que fueron varios los sindicatos y grupos interesados los que llegaron a controlar, la ya de por sí restringida, vía de participación ciudadana. Los Consejos Consultivos “en sus mejores años resultaron órganos controlados para legitimar las decisiones de los grupos, pero al final quedaron como simples instancias decorativas.” (Estrella, 2005: 137). Los Consejos estaban integrados por representantes sectoriales provenientes de las cámaras de comercio, asociaciones de madres de familias, campesinos y otras.

Entre los años sesenta y setenta del siglo XX el desgaste de los Consejos Consultivos, obedece en primer lugar, a que las necesidades de los líderes como gestores encontraron formas alternas para satisfacer las necesidades de sus agremiados. En segundo lugar, también se considera el crecimiento territorial y demográfico de la propia ciudad. En ambos casos los Consejos Consultivos fueron rebasados como mecanismos a partir de los cuales la población busca interpelar al Estado.

En el primer caso, los líderes sectoriales podían recurrir a las instancias del partido del gobierno, especialmente el de la CNOP, podían buscar interpelar directamente al

regente capitalino o, se relacionaban con “las comisiones constituidas ex profeso para tratar lo concerniente a la materia.” (Estrella, 2005: 137-138). Estas prácticas de gestión alternativa a la estructura estatal tenían como resultado, por un lado, la poca operatividad de la estructura de participación ciudadana establecida en los Consejos Consultivos, pero también, como las prácticas que fortalecían los mecanismos clientelares y corporativistas del sistema. Lucía Álvarez señala que el gobierno también impulsaba estas formas alternas para relacionarse con la sociedad, estos mecanismos “basados en concesiones, subsidios y favores en torno a la gestión de intereses grupales y sectoriales dentro de la población capitalina, que se expresaron de forma particular en la dotación de los servicios públicos.” (Álvarez, 1998: 103)

En el segundo caso, el crecimiento poblacional observado en la década de los setentas tuvo como consecuencia un aumento en la demanda de la vivienda y de los servicios. La ciudad fue creciendo en la medida en que la población se asentaba en terrenos que al no estar regularizados ni proyectados en planes de urbanización carecían de los servicios necesarios: agua, drenaje, electricidad y transportes.

Estas nuevas necesidades fueron las que rebasaron a los Consejos haciendo propicio que la población recurriera a diferentes organizaciones que presentaban una alternativa para la gestión de los recursos y servicios requeridos. “Las gestiones de esas demandas fueron mediadas y condicionadas y en torno a ellas operó todo un sistema corporativo y de clientela políticas, que con el paso del tiempo se reflejaría en una estructura urbana desordenada del territorio de la ciudad.” (Estrella, 2005: 137-138).

Como parte del crecimiento de la población demandante de servicios en la ciudad, también se fueron creando organizaciones populares independientes a las organizaciones corporativas y semipartidistas. El carácter independiente de estas organizaciones les permitió tener una posición crítica frente los mecanismos gubernamentales y corporativos. Estas organizaciones evidenciaron los límites de los mecanismos de comunicación entre la sociedad y el gobierno. Las reformas de los Consejos Consultivos en 1978 buscarían responder a estas tres líneas de desgaste.

## **2.2.- Los Consejos Consultivos después de 1978 y la CNOP como un mecanismo de representación alternativo**

Los Consejos Consultivos son reformados a lo largo de la década de los setentas. Éstas reformas obedecen a procesos locales como los que se han señalado anteriormente; procesos en los que los acontecimientos son de carácter local pero tienen repercusiones a nivel nacional, como el movimiento estudiantil de 1968; o donde las expresiones sociales se dan a lo largo de la República y logran tener implicaciones al interior del DF, recuérdese el movimiento encabezado por Lucio Cabañas; o, finalmente, como parte de un proceso que se vive a nivel nacional, como fue la creciente deslegitimación del sistema electoral.

La crisis del sistema político se expresó con la poca participación político-electoral que, por lo menos, significaba una actitud apática del electorado a lo que sucedía en el sistema político, pero que también podía significar que la gente prefería buscar maneras alternas de participación. “El aumento de la abstención ha tenido repercusiones importantes: no ha favorecido a nadie, en términos electorales, y ha puesto en cuestión la legitimidad no sólo del PRI sino del régimen político.” (Rodríguez A, 2002: 37) Todos estos son aspectos que señalan una crisis política a nivel nacional y frente a la cual el gobierno de José López Portillo impulsaría la reforma conocida como la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE).

La LOPPE significó la apertura del sistema político para la participación de la oposición, pues se flexibilizaron los requerimientos para obtener el status de “partido político”. En la Cámara de Diputados se ampliaron el número de escaños, de 300 a 400, y se diseñaron los mecanismos que asegurarán cierto número de lugares a la oposición en general a la vez que estas modificaciones protegían la supremacía del partido gobernante. Las reformas electorales a nivel nacional operaban sobre las estructuras federales de representación y participación política. El sistema político plantea posibilidades de competencia para un sector de la oposición que encontraba viable el camino electoral.

Las primeras reformas políticas del DF se suscitan a principios de los setentas. En 1970 los Consejos Consultivos son reformados. Los cambios más importantes se dan en

el tipo de representación, es decir, de tener una representación sectorial tendrían una representación de carácter territorial. En esta última la figura del ciudadano individual cobraría relevancia y se le agregarían las Juntas de Vecinos a la estructura de los Consejos. En esta misma reforma el territorio del DF deja de estar dividido en 13 delegaciones situándose en 16.

Las Juntas de Vecinos podrían opinar y presentar propuestas de soluciones sobre diversos temas tales como los servicios públicos, los servicios que la delegación daba a los vecinos; informar al Consejo sobre el estado de los monumentos, espacios públicos y bienes de interés comunitario, es decir tenían funciones consultivas.

Esto sugiere que la dinámica política del DF llevaba su propio ritmo, pues la crisis política de la capital se puede rastrear desde principios de los sesentas con la emergencia de organizaciones populares como la Comisión Depuradora de Colonias Proletarias (CDCP) que se sitúan de manera alternativa a los Consejos Consultivos y a la CNOP, esto se desarrollará más adelante, de momento se requiere indicar en qué consiste esa crisis política, y es en los movimientos estudiantiles de 1968 y el de 1971 donde se expresaba esta crisis de manera evidente para los ojos del país.

En 1978 los Consejos Consultivos volverían a cambiar su estructura ampliando, nuevamente, los márgenes de participación ciudadana. “Las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, igualmente concebidas como órganos de colaboración vecinal y ciudadana.” (Álvarez, 1998: 112) La creación de estos dos nuevos órganos y los dos que ya existían, el Consejo Consultivo y La Junta de Vecinos, conforman la estructura sobre la que se canalizaría la participación ciudadana en el DDF hasta 1986.

Con esto el Consejo Consultivo se convertiría en la máxima instancia de organización ciudadana. Éste lo integraban los presidentes de las Juntas Vecinales que tendrían como función la de aconsejar al jefe del DDF. Las Juntas Vecinales se integraban por un presidente, un secretario y tres vocales. Cada uno de los ciudadanos que fungía como parte de la mesa directiva en la Junta de Vecinos, tuvieron que haber sido presidente de alguna Asociación de Residentes. A su vez la Asociación se compone de un presidente, un secretario y tres voceros salidos de los Comités de Manzana. Los funcionarios de los Comités de Manzana eran electos por los vecinos de la cuadra, éstos podían ser jefe de Manzana, un secretario u ocupar uno de los tres lugares dispuestos para los vocales.

Cabe aclarar que los miembros de las cuatro instancias eran electos para cubrir un periodo de tres años sin posibilidad de reelección inmediata en la siguiente administración. Un representante puede volver a ocupar el mismo cargo dos administraciones después. Sólo las figuras de Consejero y las de la Junta de Vecinos estaban reglamentadas. La Ley Orgánica del DF reconoce a todos los funcionarios que integran el Consejo Consultivo pero estos no son reconocidos en la Constitución de 1917.

Las modificaciones de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978, de acuerdo con Saavedra Herrera, tienen un primer antecedente en las reformas de 1976-1977 de la LOPPE. En este mismo sentido, en un pie de página, Vázquez Vera señala que las modificaciones en el Consejo Consultivo de 1978 responden al proceso trazado por la LOPPE y, agrega, que estas modificaciones buscaban blindar la estructura de los Consejos frente a la influencia de las organizaciones semipartidistas y de las prácticas clientelares y corporativistas (ver: Vázquez V., 2004: 77).

La reforma electoral de 1976-1977, la LOPPE, repercute en el DF al abrir las posibilidades de participación política. La apertura a los partidos de oposición “real” dentro de la Cámaras Legislativas significó que diversos puntos de vista y demandas serían puestos a discusión. Esto para el DF significó la posibilidad de tener representantes diferentes a los que impulsaba el PRI y que intervienen en el Poder Legislativo, en un momento en el que los poderes federales son aquellos que tienen la responsabilidad de regir la vida en el DF. “Asimismo, se incentivó la participación de la ciudadanía en organizaciones políticas de oposición, que en el Distrito Federal exigieron la modificación de este sistema excepcional de representación limitada” (Saavedra, 2004: 80)

La reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978 estuvo vigente hasta la instauración de la ARDF aprobada en 1987. En el transcurso de abril de 1986 en la Ciudad de México se celebró el proceso de selección de los jefes de manzana y de la designación de los Consejeros Consultivos. Juan Antonio García, Consejero que dejaría la función en los primeros días de mayo, reconoció que estos mecanismos de participación ciudadana en teoría funcionan de manera autónoma de los partidos

políticos y del gobierno, pero que en la práctica estaban manipulados desde las propias estructuras del DDF y del PRI.

Ante esta situación el Consejero saliente expresa la importancia de perfeccionar los mecanismos que aseguren la autonomía de acción en su función de “consultivo”. Los Consejos Consultivos deben ser protegidos con un reglamento que aclare los mecanismos de selección e integración de las Juntas de Vecinos, que asegure la autonomía de los procesos a partir de los cuales el Consejo tomaría las decisiones referentes a su propia competencia.

La estructura administrativa deberá quedar en manos de los propios Consejeros y el presupuesto, para dicho sistema, deberá ser asignado por el erario federal. A los Consejeros se les deberán otorgar el poder para elaborar los programas de trabajo junto con los delegados políticos; así como conocer, evaluar y sancionar el informe anual del gobierno de la ciudad y de los delegados; se les deberán dar facultades que les permitan incidir en las decisiones referentes a la distribución y aplicación de los presupuestos delegacionales; emitir opiniones sobre las posibles acciones del gobierno que puedan perturbar “la paz o la tranquilidad comunitaria.” (Juntas de vecinos, 1986: 32)

Esta propuesta tiene implícita la idea de que “la inquietud ciudadana que pugna por una mayor participación en las decisiones políticas que atañen al DF, no puede ni debe ser desoída.” (Juntas de vecinos, 1986: 32). Juan Antonio García sostiene que el mejor método para responder a estas inquietudes se encuentra en el perfeccionamiento de los Consejos Consultivos, “nosotros consideramos al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, como la opción más ágil, más adecuada y oportuna para representar las legítimas inquietudes de la ciudadanía del DF, en el sentido de tener una participación más efectiva, más rica en las determinaciones del gobierno capitalino.” (El Consejo Consultivo, 1986: 13)

Esto lo hace oponerse a la idea de que el DF deba transformarse en una entidad federativa como parte del proceso de democratización. De la misma manera plantea objeciones frente a la posibilidad de la creación de un Congreso local que ensanche las vías de participación ciudadana. Argumenta que en la transformación del DF en una entidad federativa se deben resolver cuestiones de índole territorial, jurisdiccional que

permitan evitar problemas entre los estados limítrofes y entre las diferentes competencias de los poderes federales y los poderes locales.

García explica que los ciudadanos del DF no requieren más diputados que los 40 que ya participan en el Congreso de la Unión. Que lo que requieren los ciudadanos comunes, los vecinos de la Ciudad de México, son “fórmulas de sistema que le garanticen la realización plena de sus derechos ciudadanos, su intervención en la consecución de mejores condiciones de vida y para ello, está dispuesto a participar en la solución de los problemas de su comunidad.” (El Consejo Consultivo, 1986: 14)

Este posicionamiento permite identificar que el Consejero no coincidiría con los partidos políticos de oposición que plantearían transformar al DF en una entidad federativa cuya población es afín a las posiciones que guardan los actores políticos y sociales de oposición. Que en todo caso, las modificaciones que se tienen que hacer en el DF para ampliar la participación ciudadana se encaminan al perfeccionamiento de la estructura del Consejo Consultivo en los tenores que ya se han mencionado. La postura de Antonio García es afín al planteamiento que sostendría el PRI, durante las consultas populares, y luego en la propuesta de ARDF que impulsaría el Presidente de la República.

El posicionamiento de los Consejos Consultivos, aunque pareciera contraponerse a las propuestas sostenidas tanto por la oposición como por el partido oficial, contiene argumentos que son compatibles con el posicionamiento del PRI. Es necesario mantener el pacto federal vigente, descartando la posibilidad de que el DF tenga gobernantes locales electos y apoyan la idea de que la ciudadanía sólo quiere instrumentos que le permitan gozar de sus derechos plenamente. La ciudadanía que existía en el DF es una ciudadanía con carácter de excepción pues, de acuerdo con la naturaleza jurídica que impera desde 1824 como la sede de los poderes federales, ésta no puede elegir a sus propios gobernantes ni legislar en lo referente a su localidad. Es de excepción porque esta situación es diferente a la existente en las entidades federales que confluyen en la composición de los poderes federales y porque rompe con cierto principio democráticos que se sostiene bajo la idea de federación en donde se estipula que todos los integrantes de la federación son iguales frente a las estructuras estatales.

La idea de ciudadanía que había detrás de los Consejos Consultivos es la de una ciudadanía de gestión por el gobierno federal. Si es cierto que a ésta se le dotan de mecanismos en los que puedan verter su voz en los espacios de decisiones, también es cierto, que estos mecanismos no cuentan con seguros que permitan entender que la voz ciudadana será tomada en cuenta por las autoridades. De esta manera la ciudadanía es relegada a funciones estrictamente de gestión de recursos y servicios que la comunidad solicita.

Retomando, el gobierno del DF estaba bajo la responsabilidad del Presidente de la República a través del Regente Capitalino, que era el titular del DDF. Es importante recordar que el Presidente de la República, hasta este momento de la historia, siempre había sido una posición ocupada por un miembro del PRI. Los Consejos Consultivos, descritos más arriba, eran parte de la estructura y servían para que los gobernantes lograran tener cierta sensibilidad de lo que la sociedad opinaba. Pero por el otro lado, el PRI, en tanto que partido y desde la estructura partidaria, se vale de órganos de carácter corporativista que fungen como mecanismos alternos a los establecidos en el Estado para regular la actividad social.

El gobierno federal también cuenta con dispositivos alternos a los estatales para controlar las demandas ciudadanas, la CNOP funge como monopolio de la gestión social y con esto logra controlar los mecanismos de participación ciudadana. La ciudadanía capitalina no sólo se encuentra en un grado de excepción sino que también se encuentra acorralada por ciertos mecanismos que la suponen en una calidad de cooptación.

La Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional de Campesina (CNC) y la CNOP son las grandes corporaciones en las que se organizaban diferentes fuerzas de la sociedad en torno al PRI, y particularmente al Presidente. La vinculación de estas corporaciones y el gobierno estaba regulada por el partido, de acuerdo con González Casanova, que después resultaban en la asignación de curules para algunos representantes de estas organizaciones. Curules que se dan más como una concesión que como parte de la lucha de los sectores populares frente al gobierno del Estado. “Los dirigentes logran obtener como concesión un número considerable de curules... La vinculación de los líderes de estos sindicatos con el gobierno lleva varias décadas y desde 1940 los principales de ellos son unas veces diputados y otras

senadores.” (González C., 1974: 26). Sin embargo, lo que interesa tener presente para esta reflexión es la importancia de la CNOP como organismo que monopolizaba los mecanismos de gestión ciudadana.

Sin embargo, hasta antes de los ochentas la ciudadanía del DF no sólo se definía por los Consejos Consultivos, sino que también existía una fuerte influencia de la CNOP. Para la primera se defiende que la ciudadanía capitalina sólo tiene atribuciones de vigilancia, de emisión de consejos al Regente Capitalino y la de gestionar recursos y servicios para la sociedad. En adelante se considerará la existencia y las funciones que desempeñaba la CNOP como el brazo del partido gobernante. La CNOP fue fundada en 1943, en 1978 y hasta 1987 aún seguía teniendo una fuerte influencia en los Consejos Consultivos.

La creación de la CNOP obedece a la necesidad del gobierno de coordinar los diversos grupos existentes y “que habían carecido de mecanismos políticos nacionales y locales eficaces para la expresión de sus demandas.” (Davis, 1999: 151). Los objetivos con que se crea la CNOP se basa en cuatro puntos principales: 1) la protección de las masas frente a la especulación empresarial, manteniendo los precios del consumo; 2) bajar las rentas de la vivienda; 3) crear las condiciones de una vivienda higiénica; y, 4) asegurar el apoyo para la educación para contribuir en el cuidado de la juventud. (ver: Davis, 1999)

En el DF existían los Consejos Consultivos como los canales a través de los cuales se expresaba la ciudadanía a la vez que marcaban los límites en los que los ciudadanos actuaban. “La CNOP fue un organismo que logró tener un fuerte control sobre los Consejos Consultivos” (Davis, 1999: 152), y sobre las organizaciones ciudadanas y populares, convirtiéndose así, en un organismo de participación controlada. Esto supone que el DF es gobernado por el Presidente de la República a través del Regente y por el Congreso de la Unión. Para lograr la comunicación entre la población y el gobierno se crean los Consejos Consultivos como parte de la estructura gubernamental y, de forma paralela, se instala a la CNOP como parte de la estructura del partido.

Las reformas a la Ley Orgánica del Distrito Federal en 1978 tenía como objetivo separar la estructura de los Consejos Consultivos frente a la estructura netamente partidista. Es decir, se buscaba romper con los lazos de control que los intereses

sectoriales, los intereses particulares y de la CNOP tenían sobre los Consejos, y potenciar a estos últimos para articular a las diferentes organizaciones ciudadanas que hicieran útil al propio Consejo.

Juan Estrella indica que el crecimiento de la población en la Ciudad de México hizo inoperante la antigua estructura de los Consejos Consultivos, tal como ya se ha señalado. El gobierno requería crear los canales que le aseguraran tener la representatividad y con ella los medios para la construcción de ciertos consensos al interior de la ciudad. Sin embargo, Estrella indica que de acuerdo a la magnitud de la ciudad y de la población las reformas fueron insuficientes y remata diciendo que: “al igual que los Consejos de composición predominante sectorial, en éstos se mantuvo arraigada la practica corriente de la gestión de intereses particulares y/o sectoriales, pues a pesar de la composición de la base territorial, estos Consejos no lograron o quizá no se propusieron integrar una demanda articulada a partir de necesidades locales.” (Estrella, 2005: 134)

Desde el punto de vista de Lucía Álvarez las modificaciones en los Consejos Consultivos representan una ruptura con la trayectoria “lineal y autoritaria del gobierno del DF.” (Álvarez, 1998: 113), pues éstas plantean una apertura a la participación ciudadana a través de dotarle nuevas funciones muy restringidas. Las funciones se reducen “a los planos consultivos, de información y opinión, prevaleciendo en toda acción ejecutiva la voluntad y la determinación de los delegados y del Jefe del Departamento, de acuerdo con sus respectivas competencias” (Álvarez, 1998: 113).

En las reformas del Consejo Consultivo de 1978 se crean dos mecanismos de participación política. La iniciativa popular y el referéndum establecen la vía a partir de la cual los ciudadanos podrían intervenir en procesos de carácter Legislativos y ejecutivos, es decir en la formación, modificación o derogación de leyes y reglamentos concernientes al DF “Se adicionó al artículo 73 constitucional y se suscribió en dicha ley, la posibilidad de someter a referéndum los ordenamientos legales referentes al gobierno del Distrito Federal, creándose también la figura de iniciativa popular, mecanismo a través del cual sus ciudadanos podían presentar iniciativas de ley en materia local.” (Saavedra, 2004: 86). Estos mecanismos no fueron utilizados por los ciudadanos y en 1987 fueron suprimidos.

### **2.3.- La organización social: más allá de la organización institucional**

En el DF la crisis política tenía sus repercusiones particulares. Los Consejos Consultivos y la CNOP comenzaron a mostrar sus límites desde principio de los años sesentas. Esto provocó la aparición de organizaciones sociales que se erigían de forma independiente e, incluso, en franca oposición al partido del gobierno y sus organizaciones paralelas. La crisis del sistema político se hizo visible, como ya se ha dicho, a través de la abstención en las contiendas electorales, pero también, en la incapacidad gubernamental y del partido oficial para dar respuesta a las demandas y movilizaciones sociales.

En 1962 se creó de manera independiente la CDCP que se opondría a la CNOP. La consolidación de esta organización responde a la inconformidad de la población capitalina frente al sistema corporativo y como una medida que busca ampliar los mecanismos de participación de la sociedad en las instancias gubernamentales. Aunque el establecimiento de la CDCP no tuvo un impacto mortal sobre la CNOP y las organizaciones priístas, sí logró plantear la posibilidad de la organización popular como un mecanismo para romper con el monopolio de los mecanismos de gestión. A partir de este momento la relación entre el gobierno y la sociedad inició una nueva etapa, pues, por una parte, la creación de la CDCP propició el surgimiento de nuevas organizaciones de carácter independiente que buscaron relacionarse con el gobierno para dar cauce a sus demandas, generando así un movimiento urbano en la capital. Por otra parte, frente a la creciente movilización urbana el gobierno creó instancias políticas y nuevos mecanismos de negociación. (Ver: Álvarez, 1998: 108-112)

Primero el movimiento estudiantil de 1968, luego la creación del Frente Nacional de Defensa del Salario Contra la Carestía, el Frente Nacional de Defensa de la Economía y en general la creación del MUP, fueron movilizaciones que impactaron la realidad capitalina provocando modificaciones en la estructura de participación ciudadana en la década de los setentas.

Las movilizaciones urbanas populares fueron perdiendo fuerza entre 1976 y 1982, por razones internas a la propia organización antes que por las acciones gubernamentales. Es importante mencionar que este tipo de movilizaciones tienen una longevidad que está relacionada con la vigencia o satisfacción de las demandas que las motiva, a la par que López Portillo manejaba una estrategia trazada en la “administración” de las demandas.

“Un indicador de la desactivación de las organizaciones fue el fallido intento de creación de un amplio frente nacional que congregara a todas las organizaciones urbanas independientes del país, la Coordinadora Nacional de Movimientos Urbanos Populares (CONAMUP). Esta organización hubiera podido tener una enorme fuerza numérica, como representante de todos los habitantes pobres de las ciudades del país, pero el solo número no le garantizaba tampoco un destino exitoso.” (Loaeza, 1995:142-143)

La CONAMUP se creó en 1981 y tiene como antecedentes al MUP y varias organizaciones urbanas de carácter nacional. Esta organización no se considera como un partido político pues no presenta una ideología homogénea ni tampoco tuvieron una postura consensuada acerca de la participación en las elecciones. De hecho, los debates en torno a la participación en las contiendas electorales y la incursión en el sistema político eran puntos de acaloradas discusiones. Los que se oponían al camino electoral argumentaban que las elecciones eran mecanismos de legitimación de un sistema desigual que tenía por objeto controlar la participación, por lo tanto, no se debía participar en las elecciones ni siquiera en la emisión del voto. Los que apoyaban la participación aceptaban que al incursionar en las elecciones podrían resultar como estrategia para amplificar la voz de los movimientos, así como la de posicionar voceros del MUP en el sistema político.

La ciudadanía no encontraba los canales para participar abiertamente en los procesos de decisión, tampoco veían una intención clara por parte de las autoridades y los grupos paralelos al partido para responder claramente a las demandas que les presentaban. La organización de grupos como la CDCP permiten imaginar que la sociedad comienza por desconocer los mecanismos de participación existentes, pero también a los grupos que el partido del gobierno ha instalado para ayudar en la gestión de los servicios y demandas en general. La gestión social se puede impulsar a través de organizaciones propias en las que, además, se lucha por hacer respetar los mecanismos internos de la organización así como las decisiones que éstas han tomado frente al Estado, el partido gobernante y las organizaciones del PRI.

En términos prácticos lo que estas organizaciones de carácter independiente comenzaron a demostrar es que los mecanismos existentes, como parte de la estructura gubernamental, no satisfacen las necesidades de los ciudadanos pues no cumplen su

función como administradores o gestores de demandas. Los ciudadanos capitalinos crearon nuevas organizaciones para que la gestión de los recursos no dependa de un partido político que, a partir de la ayuda proporcionada, busque indicar lineamientos para incidir en las decisiones de las propias organizaciones urbanas. Mecanismos que les permitan participar en la toma de decisiones referentes a su propia comunidad resistiéndose con esto a ser relegados a una relación autoridad-sociedad exclusivamente en términos de gestión.

#### **2.4.- La ciudadanía antes de la ARDF**

Los mecanismos de participación que existieron desde 1928 hasta 1987 estaban fuertemente constreñidos por las cualidades de los Consejos Consultivos y por la existencia de organizaciones semipartidistas. Ambos mecanismos se encontraban fuertemente controlados por el PRI, los Consejos Consultivos, como parte de la estructura estatal, quedaban bajo el mando del Presidente de la República y del Regente capitalino. Las organizaciones semipartidistas, como la CNOP, se encontraban relacionadas directamente con las estructuras partidistas.

La ciudadanía entonces se puede ver en dos aspectos distintos que se complementan entre sí, por un lado, la ciudadanía federada de excepción que se establece de acuerdo con la estructura política capitalina, en la que debido a la naturaleza jurídica del DF, esta no puede ser igual a la de otra entidad federativa. Por otro lado, la participación de los ciudadanos quedará relegada a las funciones de gestión, en las que el gobierno asume su rol como administrador de los recursos nacionales. Esto se puede constatar en los mecanismos sobre los que funcionaban los Consejos Consultivos.

La ciudadanía federada de excepción se puede abordar en dos sentidos que terminan repercutiendo sobre la ciudadanía capitalina. En un primer momento se argumenta que, debido a que el DF es la sede de los poderes federales, no se pueden establecer poderes locales como si los tendría cualquier otra entidad federativa. De aquí se sigue que el DF sería propiedad y responsabilidad de todos los integrantes de la federación y que los problemas locales, entonces, también son de interés federal. Esto sugiere que todo ciudadano mexicano podía opinar y votar acerca de los problemas que acontecen y repercuten en la vida capitalina, no obstante, cabe señalar que lo que se está defendiendo

es el campo de acción de los representantes de los estados federados en las instancias del poder federal, esto se retomará en el quinto capítulo.

Los Consejos Consultivos fueron las instancias de participación ciudadana más importantes en el DF. La relación que guardaba con el gobierno del DF hace evidente el carácter de excepcionalidad en que se encontraba la ciudadanía capitalina, pues éstos sólo desempeñan un papel de consultorías. Se recordará que el gobierno del DF queda bajo la responsabilidad del Regente capitalino que es impuesto por el Presidente de la República. Las funciones legislativas, referentes a la localidad, son responsabilidad del Congreso de la Unión. El Regente capitalino como jefe del DDF responde al mandato del Presidente y se vale de los Consejos Consultivos como mecanismo sensible a la opinión ciudadana.

El segundo momento, la excepcionalidad de la ciudadanía se hace visible en la estructura de participación sobre la que funcionan los Consejos Consultivos. Los Consejos estaban organizados en forma piramidal en donde los comités de manzana se encuentran en la base. La participación política, de acuerdo a las atribuciones de los Consejos, queda restringida a las actividades de vigilancia y de consultoría en las proyecciones del gobierno. No obstante la participación ordenada cumple con los aspectos de gestión en donde los ciudadanos señalan aquellos lugares en donde hacen falta servicios o recursos para la solución de los problemas de la comunidad.

El gobierno capitalino, de acuerdo a la estructura gubernamental, tenía como primer mandato lo que se designase en las instancias del poder federal dejando en un segundo plano los consejos y opiniones de la ciudadanía capitalina. El gobierno por su parte no tenía como obligatorio el asumir responsabilidades políticas para con los ciudadanos ordenados en la estructura de los Consejos, pero si asumía este papel de administrador de los recursos públicos. Es en este sentido que la ciudadanía capitalina queda relegada a un aspecto de gestión.

La ciudadanía de gestión tiene como base las propias juntas vecinales sobre los que se edifican los Consejos Consultivos. Las juntas vecinales serían el espacio en donde los vecinos organizarían la demanda de los recursos necesarios para solucionar los problemas que aquejan a la comunidad. La gestión de los recursos seguiría los mecanismos que componen la estructura del propio Consejo Consultivo hasta llegar a las

autoridades correspondientes y así avanzar en el mantenimiento y solución de los problemas del barrio o de la comunidad.

Ahora, la estructura de los Consejos Consultivos, que de por sí era restringida, se encontraba bajo el control del grupo gobernante haciéndola todavía más ineficaz en sus propósitos de consultoría y gestión. Esto permite el establecimiento de una estructura paralela de carácter semipartidista, también bajo el control del grupo gobernante, que en algún momento lograron monopolizar las vías de gestión constituyéndose en grupos que controlaban a las propias organizaciones ciudadanas. La gestión que llevaban a cabo estos grupos servía en un momento dado para asegurar votos al partido que gobernaba, pero también, para poder sosegar cualquier tipo de manifestación que quisieran llevar a cabo los congregados en estas organizaciones semipartidistas.

Los Consejos Consultivos son aquellos mecanismos que se establecen desde la misma estructura estatal respaldado por la Ley Orgánica del Distrito Federal, mientras que las organizaciones semipartidistas ya se podrían considerar como organizaciones sobre las que se basaría la sociedad civil capitalina. Esta doble estructura, la de los Consejos Consultivos y la de las organizaciones semipartidistas, supone que la ciudadanía de gestión se vincula con el gobierno a través de mecanismos y órganos corporativos decisorios. En donde los Consejos Consultivos y las organizaciones semipartidistas encuentran su vértice en la estructura del PRI. Como se recordará este era el partido gobernante y al cuál le convenía tener a la ciudadanía capitalina restringida en lo que a sus derechos políticos se refiere.

### **CAPÍTULO III: 1985 Se cae la ciudad: crisis gubernamental y organización popular subterránea**

Después de que se han caído los primeros edificios de la ciudad en el sismo del 19 y 20 de septiembre de 1985 la sociedad se vuelca sobre los escombros en un gesto de solidaridad. El gobierno mostró una actitud torpe y limitada dejando serios huecos que fueron cubiertos por la acción de los ciudadanos voluntarios. Como resultado del siniestro lo único que se fortaleció fueron las organizaciones populares. La Coordinadora Única de Damnificados (CUD) tiene como estructura a algunas organizaciones que existían previamente al temblor y que, a partir de entonces, fueron organizaciones de damnificados.

La lucha de los damnificados tuvo éxito en varios puntos, por ejemplo, sorprendieron al gobierno con una serie de documentos en los que proponían un plan de reconstrucción que preveía la expropiación de los predios afectados, así como la demanda explícita de incorporar a la gente damnificada en los comités de reconstrucción. Los documentos expedidos por el gobierno, en los que anuncia la expropiación o los programas de reconstrucción sólo se podrán entender en contraste con las movilizaciones tomadas por las organizaciones de los damnificados. La respuesta del gobierno en un principio fue torpe y poco clara. Al final, en 1986, lograron establecer un convenio democrático en el que la CUD se reconoce como victoriosa.

La demanda fundamental que sostuvo la CUD es la de participar en los Comités de Reconstrucción establecidos por el gobierno federal. Esta demanda no tiene la intención de destituir al gobierno en su función de administrador de los recursos públicos, la CUD simplemente buscó estar en los espacios de decisión para lograr hacer más efectivos los resultados de los esfuerzos realizados para resolver los problemas de los damnificados. La ciudadanía que aquí se vierte es una que se construye a partir de las relaciones sociales y frente a una problemática específica a resolver, es la ciudadanía popular.

### **3.1.- El sismo y sus implicaciones en los alcances de respuesta de la Institución gubernamental**

En los temblores de septiembre de 1985, de 8 grados en la escala de Mercalli, se sitúa como el de mayor intensidad en la historia del DF. El temblor dejó, entre los escombros de edificios públicos y privados, varios miles de muertos y desaparecidos, también dejó miles de familias damnificadas. Las consecuencias materiales se reflejan en los edificios caídos o seriamente afectados a punto de colapsarse, banquetas y calles levantadas; fallas en los servicios públicos tales como la existencia de fugas de agua y gas, interrupción en el servicio del agua, de luz, del teléfono y de transportes.

Entre los escombros de las áreas devastadas fue admirable la gran afluencia de capitalinos azorados por el siniestro que se sumaban a las tareas de rescate como voluntarios. La solidaridad mostrada por la sociedad defeña fue sorprendente para el gobierno en general, para las víctimas directas, e incluso, para los que ahí se encontraban removiendo escombros. No fueron pocos los analistas que pronosticaron el resurgimiento de la sociedad civil capitalina, para algunos era la alternativa organizativa que fortalecería la democracia mexicana, para otros como un aspecto que siempre ha existido y que en ese momento se había mostrado abiertamente unida.

Son varias las anécdotas que sugieren que la organización de los vecinos damnificados se fue fortaleciendo en la medida en que las limitaciones del gobierno se convertían en parte de su desgracia. En Tlatelolco, por ejemplo, los vecinos se opusieron a la recomendación que hacían los agentes del gobierno después de la primera revisión del estado físico de los edificios. Por ejemplo: “en el caso de edificio <<Niños Héroes>>, los vecinos organizados resolvieron cautelosamente desatender la opinión de los funcionarios del Fondo Nacional Habitacional Popular [(FONHAPO)], quienes sostenían que a su juicio el inmueble se encontraba estructuralmente en buenas condiciones.”(La primera noche, 1985: 13) Los peritajes ofrecidos por el gobierno, y sobre todo la calidad de éstos, serían una de las demandas que enfrentarían a los tlatelolcas con Guillermo Carrillo Arena, titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue).

Ante este cuadro de carácter extraordinario Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República, aseguró que el país estaba listo para regresar a la normalidad y que lo

primero que sería rescatar a las víctimas y proporcionar ayuda a los damnificados. En las primeras semanas ya se contabilizaban cinco mil víctimas según fuentes oficiales y hasta seis mil de acuerdo con los equipos de rescate. Ramón Aguirre Velázquez, Regente Capitalino, declaró que eran mil las personas que se encontraban aún atrapadas entre los escombros que resultaron de 250 edificios caídos y que se contabilizaban hasta 50 inmuebles seriamente afectados. Agregó que la ayuda se estaba canalizando al rescate de las víctimas que seguían atrapadas, a las que habían perdido su casa, pero también, a las personas que sus edificios habían resultado afectados. Sin duda, estas cifras, con el tiempo irían aumentando.

En efecto, a un año de la tragedia el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), señalaba que el número de las víctimas luctuosas ascendían poco más de los 20 mil. El Secretario de Salud del DDF, Luis Solórzano Flores, sostenía que eran 5 900 muertos y una cifra similar de damnificados resultantes del temblor, sin embargo, el secretario de Obras del DDF sostuvo que fueron 4 287 las personas que murieron. Estas cifras contrastan con las que vierte Cuauhtémoc Abarca, dirigente de la CUD, quien señaló que fueron más de 45 mil los muertos y desaparecidos resultantes del temblor. (Ver Un año después, 1986)

Las cifras de los damnificados también fueron cambiando en la medida en que el tiempo se alejaba del punto de shock. El DDF indicó que fueron 3 072 viviendas las afectadas por los temblores, mientras que la Sedue reconoció que fueron aproximadamente 100 mil los inmuebles afectados. En 1987, Manuel Camacho Solís titular de la Sedue, informó que se han atendido a 95 mil familias cuyas viviendas fueron afectadas. La CUD expuso que, en efecto, existen 85 mil familias que están siendo atendidas por el gobierno, también denuncian que 32 mil familias no habían sido incorporadas a los programas impulsados por las autoridades. (Ver. Triunfalismo oficial, 1987)

Como parte de las estrategias de rescate la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) declararon a la ciudad de México zona de desastre, e implementaron el plan DN-III para ayudar en las labores de rescate y proporcionar servicios de seguridad y vigilancia contra posibles actos de pillaje. Algunas de las gentes que fueron evacuadas se refugiaron en casa de familiares o conocidos, otras en los

albergues situados en espacios públicos para los damnificados y gente que estaba en espera de los resultados de los peritajes realizaría el personal del gobierno. Sin embargo, la magnitud del sismo hizo que los cuerpos de rescate proporcionados por la policía y el ejército militar resultaran insuficientes. El 20 de septiembre, poco después del segundo temblor, el Presidente de la República declaró que la situación ha rebasado las posibilidades del gobierno y con esto, la institución reconoció sus propios límites de acción. En este mensaje también se reconoció y agradeció la participación y solidaridad de la sociedad civil.

Varios grupos de damnificados señalaron que el plan DN-III, puesto en práctica por la Sedena y la Semar, dejó mucho que desear. Existen anécdotas que sugieren que las limitaciones no sólo se debían a la falta de recursos frente al sismo, sino que también había actitudes de desidia y apatía por parte de las autoridades<sup>3</sup>. Por ejemplo, los vecinos de edificio derrumbado en la calle Niños Héroes, número 150, denunciaron que el 25 de septiembre aún no habían recibido ayuda. Ese mismo día por la tarde de pronto llegaron trabajadores, militares y maquinaria. Todos empezaron a trabajar a buen ritmo. Entre la maquinaria se incluían cuatro reflectores potentes. Como a las ocho de la noche llegó la comitiva presidencial seguida de varios camarógrafos... llegó el Presidente de la República, se paró un momento, observó el esfuerzo exhaustivo de los trabajadores y militares en su ardua tarea de rescate y, el Presidente siguió su camino. Una vez que se fue el Presidente, los reflectores se apagaron, los trabajadores, militares y maquinaria pararon de trabajar. El espectáculo terminó... “Según los familiares, había allí a esas horas entre 15 y 20 personas. Hasta el viernes 4 de octubre, ninguna de ellas había podido ser rescatada” (Trabajos de rescate, 1985: 28)

Con relación a la administración de los albergues y de la ayuda humanitaria donada por los connacionales, por los gobiernos extranjeros y por los organismos internacionales, el gobierno federal también mostró grandes deficiencias en la organización de los albergues y de la distribución de los recursos acopiados. Organismo gubernamentales como el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Mexicano

---

<sup>3</sup> Si es cierto que ni un gobierno se encuentra preparado para eventos naturales de tal magnitud como lo fue el sismo de 1985, también es cierto que los gobiernos se ven rebasados cuando esto no logran tomar decisiones atinadas y de manera rápida. En el caso de México el problema radicó en que la estructura sobre la que operaba el gobierno no le permitió tomar las decisiones correspondientes y, por tanto, no logró cumplir su papel rector en todo momento.

del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) situaron 174 albergues en las 16 delegaciones del DF, a estos se suman los campamentos instalados por los damnificados cerca de sus viviendas, tales como las de Tepito, las de Tlatelolco y otras.

El manejo de la ayuda humanitaria a cargo del DDF a través de la Comisión Metropolitana de Emergencia produjo serias confusiones al interior del gobierno, de las organizaciones de damnificados y en la sociedad en general. El 1 de octubre de 1985, la Comisión Metropolitana, anunció que el 30 de septiembre las aportaciones nacionales eran de 4 490 millones de pesos y que las provenientes del extranjero eran de alrededor de los 2 380 000 dólares. Este 1 de Octubre, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de Estados Unidos publicó un desplegado en el que informaba cuales eran los organismos donantes y el monto que hicieron llegar a México. En este documento se señaló que hasta el 25 de septiembre se habían reunido 8 681 000 dólares en efectivo. (Ver Ni las comisiones oficiales saben, 1985)

Días después la Secretaría de Gobernación (Segob) bajo la dirección de Manuel Bartlett Díaz, a quien le correspondía la coordinación de la Comisión Nacional de Emergencia, difundió un folleto de 64 páginas en el que se informó ampliamente de las actividades desarrolladas hasta el 27 de septiembre. La información vertida daba cuenta de que, hasta esa fecha, habían llegado 93 vuelos de 43 naciones con más de 15 mil toneladas de ayuda. La Comisión Metropolitana, por su parte, contabilizó 26 países donantes y la Contraloría apuntó 31 naciones donantes. (Ver Ni las comisiones oficiales saben, 1985)

A esto se suma que a mediados de octubre, el Coordinador de los Albergues en el DF, Miguel Ángel Morales, abandonó la coordinación para dirigir la Delegación de Álvaro Obregón y en su lugar quedó Jorge Eduardo Contreras, titular de Acción Social, Cívica, Cultural y Turismo del DDF. Este movimiento en la estructura gubernamental acrecentó la confusión de los damnificados con referencia a la administración gubernamental de la ayuda. (Ver Ni las comisiones oficiales saben, 1985)

El nuevo coordinador declaró que se podrían mantener abiertos los 86 albergues, con capacidad para atender a 31 500 personas. De la misma manera hizo claro que, en algún momento, los recursos para alimentar a los damnificados se terminarían y que ese sería

el punto a partir del cual la gente ahí albergada tendría que comenzar, de nueva cuenta, a valerse por sí misma. No obstante, la intención de las autoridades era convencer a los diferentes campamentos hechos por los damnificados cerca de sus casas derruidas y darles alojamiento en los albergues. Solución que no convence a los campamentistas que prefieren estar cerca de las pocas pertenencias rescatadas de entre los escombros.

La confusión provocada por los diferentes movimientos y estrategias tomadas por el gobierno tiene su expresión en las quejas que los damnificados y la sociedad en general tienen acerca de los funcionarios oficiales. En estas quejas se señala que la capacidad de ayuda que podía dar el gobierno siempre fue poca y mal administrada. Pasado el tiempo, esta situación provoca el inicio de problemas entre la población debido a la escasez y mal reparto de los recursos reunidos. Esto, también, ha dado lugar a que diferentes grupos comiencen a disputarse el control de los centros de distribución.

### **3.2.- La organización de la sociedad y las organizaciones de los damnificados**

Son varios los relatos que explican el grado de organización que logró la sociedad del Distrito Federal en torno a las tareas de rescate después del sismo de 1985. El grado de organización que se logró en estos días no sólo se restringía a las tareas de reconstrucción, sino que los voluntarios también se sumaron a las actividades que ayudarían a restablecer el funcionamiento normal de la ciudad. Jóvenes que a la vez hacían labores de rescate, en alguna otra parte, podían estar desempeñando alguna otra tarea que generalmente correspondía a los bomberos, a los agentes de tráfico, a los médicos, etc.

Es verdad que este ambiente de solidaridad fue sorpresivo, incluso para los que ahí se veían involucrados. Este ambiente permitió a algunos articulistas augurar el surgimiento de la sociedad civil como la necesidad que tiene la ciudadanía capitalina de abrir el espacio público a la participación de los diferentes actores sociales y políticos. Carlos Monsiváis, como columnista del Proceso, señalaba que en efecto la sociedad había mostrado una gran solidaridad, pero que incluso el término “solidaridad” era limitado para lo que ahí había sucedido. Los diferentes roles que habían tomado los voluntarios podrían considerarse como la consolidación de una sociedad civil. “La sociedad civil existe como gran necesidad latente en quienes desconocen incluso el término, y su

primera y más insistente demanda es la redistribución de poderes.” (Triunfó el valor de, 1985: 9)

En cambio, en el discurso presidencial, Miguel de la Madrid Hurtado, le agradecía a la sociedad civil por su gran solidaridad. Con sociedad civil se refería a los voluntarios que habían llegado a sumarse a las tareas de rescate haciendo muestras de solidaridad y que no constituían en sí una nueva manera de organizarse. Esta sociedad civil se dirigía a la ubicación de los ciudadanos, más que a las instituciones que se logran formar a partir de las relaciones entre los individuos pertenecientes al *status*. En la acepción que expone Miguel de la Madrid, la sociedad civil, es una noción que reconoce el gran esfuerzo de la gente que se ha sumado como voluntarios.

Desde la mirada de Monsiváis, la mención a la sociedad civil enfatizaba el poder de organización que mostraron los voluntarios. “El 19 [de septiembre], y en respuesta ante las víctimas, la ciudad de México conoció una toma de poderes, de las más nobles de su historia, que trascendió con mucho los límites de la mera solidaridad, la conversión de un pueblo en gobierno y del desorden oficial en orden civil. Democracia puede ser también la importancia súbita de cada persona.” (Triunfó el valor de, 1985: 9) Será una visión que se iría reforzando en la medida en que, los límites de la respuesta del gobierno, se hicieran más claras.

En las primeras semanas, después de la catástrofe, comienzan a constituirse los comités de vecinos. La organización vecinal se encuentra enfocada a responder a las necesidades que las nuevas circunstancias sugieren. La consolidación de la organización, se refuerza en la medida en que el gobierno y sus acciones van acrecentando la desconfianza. Desde esta perspectiva, las organizaciones de damnificados tienen su génesis en estas primeras semanas y, después, tendrían la fuerza para incidir en las decisiones y programas de reconstrucción impulsados por el gobierno y, además, por su rechazo a la participación con alguno de los partidos políticos ya existentes.

A medida en que el tiempo fue pasando, las probabilidades de rescatar a gente con vida fue disminuyendo, entonces, la magnitud de la catástrofe se fue haciendo conciente. Los voluntarios poco a poco comenzaron a regresar a sus casas, a retomar su vida, “el fantasma del desempleo se convierte en dolorosa realidad. No hay trabajo. No hay ropa, ni alimentos. La generosidad de los compatriotas se cansa y de las actitudes solidarias,

generosas, heroicas se pasa al desgano, al desdén y al malestar” (Reconstrucción, 1985: 38).

Sin embargo, las organizaciones que se habían conformado desde décadas atrás, se mantienen. Se tratan de organizaciones urbanas populares que habían crecido paralelamente y en oposición al PRI, así como a las instituciones corporativas del partido. Académicamente se identifica que los movimientos urbano-populares tienen su origen en dos factores importantes, por una parte, las “fisuras en la legitimidad del Estado y en el sistema político y, por la otra parte, el brote de movimientos sociales independientes de la burguesía y el Estado en diferentes sectores del pueblo mexicano.” (Moctezuma, Pedro; 1984: 62)<sup>4</sup> En éstos también se pueden categorizar aquellos movimientos impulsados por diferentes clases sociales que tienen objetivos relacionados con la vivienda, los servicios públicos y el uso de suelo; con demandas relacionadas al respeto de la participación de los colonos en las decisiones referentes a su comunidad inmediata, la posibilidad de elegir a representantes que defiendan los intereses comunitarios, así como el respeto a sus mecanismos de decisión interna y, por tanto, de las decisiones que la comunidad toma de manera independiente.<sup>5</sup>

En las calles se quedaron las organizaciones de los damnificados. Algunas de ellas se constituyeron en esas primeras semanas, por ejemplo, la Unión de Vecinos Damnificados “19 de Septiembre” de la colonia Roma que se constituyó el 5 de octubre. La Unión de Vecinos de la Colonia Doctores y la Unión de Inquilinos y Damnificados del Centro, también se constituyeron en los primeros días después del temblor. Esta última tenía relación con el Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC). Esto, sin duda, apoya a las posiciones que argumentaban que el temblor fue el momento que

---

<sup>4</sup> La fisura de legitimidad que resintió el Estado en los años setentas se dio por razones políticas, en el que el sistema política se encontraba diseñado para la participación de un partido político mayoritario y tres minoritarios. Este sistema no permitía un juego político en el que se expresaran todas las voces y daba la sensación de servir para legitimar el orden establecido por el Partido Oficial. Este sistema fue modificado en 1977 a través de las reformas conocidas por la LOPPE. En el aspecto económico el país entro en dos crisis importantes en 1976 y en 1982 que tuvo repercusiones serias en la legitimidad del partido gobernante.

<sup>5</sup> La relación que lo movimientos urbano populares pueden tener con los partidos políticos, en gran medida, tiene que ver con el tipo de reivindicación que impulse el grupo. Por ejemplo, el PAN ha tenido presencia en movilizaciones que se llevan a cabo en zonas residenciales como en Ciudad Satélite y Tecamachalco, del Estado de México. Los partidos de izquierda buscan establecer cierta influencia en las movilizaciones que se desarrollan en las ciudades más importantes de México, y hasta el año de 1985 el PRI era quien lograba sostener la mayor parte de las reivindicaciones urbanas valiéndose de su diferentes aparatos, dependencias y organizaciones.

propició la conformación de la sociedad civil. En contraparte, Angélica Cuéllar, indica que recién ocurrido el sismo “los damnificados aparecieron al inicio agrupados en organizaciones de vecinos y barrios, muchas de ellas creadas antes de los sismos.”(Cuéllar V, 1993: 18). Estas organizaciones, que para entonces ya eran de damnificados, en otros momento se habían consolidado sosteniendo demandas relacionadas con la vivienda.

El Frente de Residentes de la Zona de Tlatelolco se encontraba constituido por la Asociación de Residentes, la Coordinación de Cuartos de Azotea y el Consejo de Edificios en Auto-administración. Estas organizaciones demandaban que se revisaran los cimientos de los edificios, especialmente, los del edificio Nuevo León donde los daños eran visibles. “Después de los terremotos los vecinos rescataron entre los escombros la manta que colgaba del edificio, en la cual exigían las reparaciones necesarias a los organismos encargados del mantenimiento y la administración: FONHAPO y [Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos] BANOBRAS.” (Cuéllar V, 1993: 1993: 20)

El Consejo de Representantes del Multifamiliar Juárez se erigió como los defensores de las conquistas laborales. La población que aquí habitaba era gente que trabajaba al servicio del Estado y que rentaba los departamentos como parte de sus prestaciones<sup>6</sup>. La demanda de este grupo de damnificados se orientaba al tipo de relación que guardan con el Estado, en dónde este último se sitúa como un arrendatario que busca desalojar a los inquilinos.

Las organizaciones de los damnificados de los barrios viejos, los que se encuentran ubicados alrededor del Centro Histórico, se habían resistido a los diferentes planes que el gobierno tenía para esa zona desde principios de los setentas. Por ejemplo el “Plan Tepito” con el que se pretendió organizar la vivienda fue administrado por 12 dependencias gubernamentales a lo largo de 10 años. Este plan logró construir 556 casa a cambio de las 972 que se derribaron. Mucha de la gente beneficiada no alcanzaba a pagar el precio de las nuevas casas que le ofrecía el gobierno, ésta se instaló en campamentos que permanecieron, incluso, hasta el día del temblor.

La fuerza de Tepito radicaba en las organizaciones de inquilinos, gremios de comerciantes, el movimiento cultural “Tepito-arte-acá” y el Consejo Representativo del

---

<sup>6</sup> El Estado desde la década de los setentas ya no ofrecía vivienda en alquiler para sus empleados.

Barrio, y detuvieron el “Plan Tepito” e impidieron que se realizara el proyecto del centro comercial “Plaza Tepito”. Después de los estudios realizados en las construcciones afectadas por los sismos se identificó que 90 vecindades con 1600 viviendas debían ser reparadas o sustituidas urgentemente. “Los tepiteños se movilizaron desde los primeros días y se puede decir que se convirtieron en la punta de lanza de los barrios de la zona, constituyendo un amplio frente social de resistencia en contra de la expulsión. Fueron también los que con mayor vehemencia demandaron información y control sobre el programa de reconstrucción de su barrio.” (Cuéllar V, 1993: 24)

En 1976 se creó la Unión de Vecindades de la Colonia Guerrero (UVCG), ésta proponía la expropiación de lotes baldíos para construir viviendas populares y exigía la reparación de las viviendas ya existentes. Dicen los colonos “Sí, aquí se reúnen los de la Guerrero. La Unión de Colonos surgió hace 9 años, después del derrumbe, ese en el que murieron dos niñas... Antes del temblor ya teníamos un Programa de Reconstrucción.” (Hablan los colonos, 1985: 62)

Al igual que los vecinos del Multifamiliar Juárez, para los colonos de la Guerrero, el asunto de las rentas y los inquilinos se convertía en uno de los motivos que darían unidad a esta organización vecinal. Los desalojos eran cosa cotidiana en esta colonia, por tanto, los pobladores de la Guerrero implementaban dos tipos de acciones para evitar ser lanzados de sus casas: 1) informarse acerca de las medidas legales que les permitiesen defenderse frente a los caseros y 2) la organización colectiva para defenderse entre sí de los desalojos, “cuando uno de éstos era inminente, lanzaban tres cohetones al aire para pedir ayuda a los vecinos.” (Cuéllar V, 1993: 24)

Los problemas de la vivienda e inquilinarios lograron unir a bastantes colonias del centro de la ciudad bajo la convocatoria de la UVCG e, incluso, permitió la creación de nuevas organizaciones populares. Por ejemplo, en 1980 nació la Unión Popular de Inquilinos de la Colonia Morelos y Peña Morelos. Estas colonias establecerían vínculos con la CONAMUP. Frente a la problemática del temblor estas organizaciones elaboraron un proyecto de reconstrucción especial para estas colonias (Guerrero, Morelos y Peña Morelos) adelantándose a las propuestas del gobierno.

La existencia previa de estas organizaciones contraviene con aquellas posturas que señalan la catástrofe como el momento en que se constituye la sociedad civil del DF.

Estas hacen claro que la organización que resultó entre los ciudadanos voluntarios, primero, y de los damnificados, después, tuvo como sustento la existencia y las experiencias previas de estas organizaciones urbanas. Desde la mirada de Miguel de la Madrid, la sociedad civil existía y estuvo presente a partir de la organización espontánea de los ciudadanos voluntarios; Monsiváis, resaltó que los ciudadanos voluntarios, incluso, ocupaban lugares que generalmente pertenecen a funcionarios gubernamentales y auguraba buenos tiempos a las recientes organizaciones que de esta experiencia resultaban.

La mirada del Presidente de la República y la de Monsiváis tienen en común que las dos dirigen su punto de reflexión a la relación que mantienen el Estado y la sociedad. Para Miguel de la Madrid, la sociedad civil había cumplido de manera solidaria y requería volver a casa, pues los mecanismos de participación cumplen con las necesidades de la ciudadanía capitalina. Para Monsiváis este era el momento en que la sociedad capitalina descubría el potencial para organizarse entre sí y esto, además, demostraba que de proponérselo la ciudadanía encontraría los mecanismos para hacer más fuerte su participación en las cuestiones de la ciudad.

La organización de la sociedad se puede capitalizar a través de los mecanismos de participación propuestos por el Estado, como eran las juntas de vecinos que formaban la base de los Consejos Consultivos, pero también, ésta se puede organizar a partir de las agrupaciones e instituciones que se forman de manera paralela al Estado a través de las relaciones que mantienen los ciudadanos. Si se considera la existencia de las organizaciones populares previas al sismo y por tanto antes de la CUD, se puede inferir que la sociedad civil no se constituyó a partir del desastre, sino que se fortaleció a partir de la solidaridad mostrada por la ciudadanía capitalina.

Desde la mirada de Luis Salazar, la sociedad civil se refiere a instituciones tales como las escuelas, universidades, sindicatos, partidos, etc. Estas son instituciones en torno a las cuales los ciudadanos se organizan y participan en lo referente a las decisiones que atañen al grupo. En el temblor estas instituciones sólo se dedicaron a, de vez en cuando, convocar o coordinar la participación en las tareas de rescate. Pero, en las más de las veces fueron un obstáculo para los esfuerzos solidarios de la sociedad. “Lejos pues de asistir a una revitalización de la sociedad civil, hemos sido testigos de su enorme rigidez,

fruto de su sometimiento cuasi absoluto al poder político.”(Sismo, política y gobierno, 1985: 20)

De esta manera la participación voluntaria de los ciudadanos capitalinos sólo quedó en un gesto de solidaridad de los congéneres y al tiempo regresaron a casa. Las instituciones gubernamentales no lograron abrir los espacios necesarios para capitalizar este esfuerzo solidario y pronto buscaron regresar a la “normalidad”, es decir, al momento en que la ciudadanía se sabía pasiva. Las organizaciones populares siempre mantuvieron una posición crítica y de contraposición a los proyectos que les presentaba el gobierno, “habría que reconocer las limitaciones de ese movimiento como una ausencia de canales institucionales permanentes de participación” (Sismo, política y gobierno, 1985: 20)

### **3.3.-Las demandas de la CUD**

En el pliego de demandas que posibilitarían la conformación del Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSORE), que después se transformaría en la CUD, se pueden identificar, por una parte, algunas solicitudes que obedecen a la coyuntura del siniestro, pero también hay peticiones hechas antes del temblor. Por ejemplo: “el Consejo de Representantes del Multifamiliar Juárez y los residentes de Tlatelolco se opusieron a que continuaran las demoliciones arbitrarias antes de realizar peritajes minuciosos y evaluar los edificios que podían ser rehabilitados.” (Cuéllar V, 1993: 22)

Las Colonias Guerrero, Morelos y Peña Morelos a principio de octubre de 1985 publicaron el folleto “Proyecto de reconstrucción de viviendas en las colonias Guerrero y Morelos”. En este se expone el plan de reconstrucción que éstas habían elaborado con el apoyo de asociaciones civiles como Casa y Ciudad, asociaciones eclesíásticas como la de la Parroquia del barrio de Los Ángeles, entre otras. En el plan de trabajo propuesto se hace énfasis en la necesidad de que se rescate la vida colectiva que existía antes del sismo en la colonia, para lo cuál era necesario que los vecinos participaran en las tareas de reconstrucción. Por supuesto el tipo de participación a la que se refieren es una donde también se tomen en cuenta las opiniones y propuestas de los colonos.

En la colonia Doctores tuvieron una férrea participación organizando peritajes con ayuda de los estudiantes del Autogobierno de la Facultad de Arquitectura de la UNAM.

Con esto se unían a la demanda del Multifamiliar Juárez y de las organizaciones de Tlatelolco en lo referente a los edificios dañados por el sismo. También los habitantes de la colonia Doctores se pronunciaron por el respeto a las organizaciones vecinales así como a favor de la participación de éstos en las comisiones de reconstrucción.

Por otra parte, también se pueden identificar solicitudes que expresan la presencia de la CONAMUP: por ejemplo, el posicionamiento a favor de “la moratoria de la deuda externa, cobraron fuerza y otras [demandas] como la expropiación de vecindades y venta a sus moradores, lograron concretizarse a través del Decreto Expropiatorio expedido por el Jefe del Ejecutivo” (La Coordinadora Única, 1986: 41).

Las demandas que presentaba la CUD son de carácter general y plantean los lineamientos desde los cuales se puedan fincar soluciones a los problemas particulares de cada una de las organizaciones incluidas en la Coordinadora. Ésta se dividen en 5 aspectos que están relacionados con los problemas propiciados por el sismo y un punto de carácter contextual, es decir, que ésta última demanda obedece a una problemática que existe de manera previa al sismo y que repercute a nivel nacional.

Los damnificados exigen que se les considere como parte activa de las comisiones y comités para la reconstrucción planteada por el gobierno; se hacen demandas específicas a la temática de la vivienda; a los servicios que debe prestar el Estado tales como son salud, educación y los servicios generales; demandas sobre el empleo y, sobre las organizaciones ciudadanas y finalmente se hace un pronunciamiento frente a la deuda externa. De esta manera la idea de reconstrucción de la Ciudad de México que se expone en el pliego petitorio de la CUD va más allá del planteamiento de un proyecto exclusivamente urbano, o en todo caso, lo que hay de fondo es un proyecto urbano alternativo y por tanto con un grado de politización explícito.

La reconstrucción, desde los damnificados, adquiere un matiz distinto a la reconstrucción que proponían las autoridades federales y locales. En este documento se insinúa que la catástrofe brinda una oportunidad “única” para replantear la ciudad de México, no sólo en el aspecto de una nueva organización espacial, sino que esta reorganización también puede ser de carácter político. La demanda de abrir los espacios de participación en los Comités de Reconstrucción gubernamentales se complementan con

el planteamiento de lograr una sociedad en la que se le creen los espacios y mecanismos para la participación de las organizaciones ciudadanas.

El primer bloque de demandas, que aparecen bajo el título “Reconstrucción de la Ciudad de México”, establece los términos en los que se debería dar la reconstrucción así como el tipo de participación a la que aspiran tener dentro de los comités y programas gubernamentales. El tipo de participación a la que se refiere la CUD no sólo se establece en el sentido de querer opinar y votar dentro de las comisiones, sino que además, la CUD busca tener cierta injerencia que le permita establecer convenios con las diferentes autoridades de acuerdo a las necesidades suscitadas en la búsqueda de soluciones particulares. Esta sería una demanda que no sólo se quedaría para las tareas de reconstrucción sino que, también, se está planteando impulsar “la necesaria participación de la sociedad civil en el proceso de reconstrucción nacional, en la inteligencia de que busquemos consolidar una organización ciudadana que sirva como legítimo conducto de participación en las tareas de la vida nacional más allá de la reconstrucción misma” (CUD; 1985: 293).

Así la reconstrucción de la ciudad se encamina a la restitución y reposición de la vivienda. En ésta se exige que se garantice y favorezca la propiedad social. Pero también se hace un fuerte énfasis en que esta reconstrucción o restitución de la vivienda, debe tener muy en cuenta el arraigo y forma de vida de los colonos de las zonas afectadas. La identidad recae sobre la idea de participación de los damnificados, pues las soluciones se deben trazar de acuerdo a las proyecciones de mejoramiento que tienen los lugareños acerca de su propio espacio de habitad o trabajo.

De esta manera, las otras demandas quedarían sujetas a las necesidades reales que tienen los damnificados. La solicitud de servicios como la salud o la educación deben contar con los mejores recursos que pueda dotar el Estado, como fue la instauración de los comités de expertos, pero, sobre todo deben ser aprobadas por las organizaciones de damnificados. Este tipo de servicios también tienen que ir de acuerdo a la restauración de la vida cotidiana existente en los barrios antes del temblor, así como buscar la permanencia de las tradiciones que caracterizan al barrio.

Es importante ver que en el caso de la salud se plantea la necesidad de conformar un grupo de carácter democrático que permita “reestructurar racional y democráticamente

para la creación del sistema nacional de salud” (CUD; 1985: 295). A partir de esto se puede deducir que la ciudadanía debe contar con ciertos derechos que le permitan acceder a un buen servicio de salud, en donde incluso, éste debe contar con un seguro de desempleo y un sistema de pensiones dinámicas para la vejez o casos de incapacitación.

En el caso de la educación, también se solicitan comités de carácter democrático en donde participen los expertos y los representantes de los ciudadanos. Entre sus peticiones se encuentra la reconstrucción y reparación inmediata de los inmuebles, la instalación de carpas provisionales para avanzar en la impartición de clases mientras se componen las escuelas. Se pide también la elaboración de programas culturales, educativos y recreativos que fomenten la convivencia.<sup>7</sup>

El desempleo se abordó en el rubro de salud, como parte de un programa que se debería incluir en la nueva estructura de la Secretaria de Salud. Aún así, dentro del pliego de demandas de la Coordinadora, se le otorgó un apartado específicamente para el problema del empleo e identificación de los damnificados, no sólo con aquellos que han perdido su casa, sino también con aquellos que se han quedado sin empleo. De esta manera se propone la creación de cooperativas de trabajo, dentro de la zonas afectadas, dependerían directamente de las organizaciones de los damnificados. Pero, también, se expone que es necesario que el gobierno impulse programas de seguros de desempleo en el que el monto del apoyo económico sea semejante al salario percibido al momento de quedarse desempleado o, en su defecto, la restitución inmediata de las fuentes de empleo.

De esta manera la reconstrucción no sólo se entiende bajo la necesidad de re-edificar los inmuebles caídos y remozar la ciudad. El planteamiento urbano, que propone la Coordinadora, tiene como sustento el respeto al arraigo de la gente que perdió su casa y a las tradiciones que dan vida a los barrios afectados. Esto se sostendría como la base de la democratización de la ciudad, pues la participación ciudadana se debe dar a través de los mecanismos que puedan canalizar el sentir de las comunidades. La ciudadanía

---

<sup>7</sup> Se reconoce que en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado comienzan las reformas estructurales de un sistema de sustitución de importaciones por uno de corte neoliberal. En este giro se busca replegar la incidencia del Estado frente al campo de acción del mercado. De esta manera la descentralización es un tema relevante dentro del Plan de Desarrollo Nacional 1983-1988. Y es justo en los rubros de educación y salud en donde se darían los primeros pasos.

popular se construye a partir de la vida cotidiana de la comunidad y en la búsqueda de las soluciones a los problemas inmediatos que tiene el barrio.

La posición de la CUD tiene como base la existencia de demandas que ya existían previamente al sismo y que, después de la catástrofe, se revitalizaban. Sin embargo, la politización de estas demandas no radica en el incumplimiento de las mismas sino que, en todo caso, la politización evidencia la ineficiencia de los mecanismos de comunicación entre el gobierno y las organizaciones populares. La politización se hace explícita cuando la organización hace manifiesta las fallas en los mecanismos y propone mecanismos alternos para dicha comunicación.

La demanda: “Respeto y apoyo a las organizaciones representativas de las diferentes comunidades” (CUD, 1985: 296) tiene dos caras que deben ser revisadas. Por una parte, la CUD se reconoce como una coordinadora que alberga a las organizaciones con mayor representatividad en las diferentes zonas afectadas. Estas organizaciones representativas no encontraban los espacios para transmitir lo que sus bases dicen, ni encontraban los espacios propicios para participar en las tareas de reconstrucción y, en términos generales, esto expresa la falta de diálogo entre las comunidades capitalinas y el gobierno.

La solicitud de “respeto” no es un mensaje exclusivo para el proceso de reconstrucción, sino que además se extiende a lo largo del tiempo. Es la demanda para frenar los grupos corporativos que buscan cooptar las diferentes organizaciones y mantenerlas bajo el control del partido del Presidente. Si los grupos partidistas no logran cooptar a las organizaciones ciudadanas, estas últimas son consideradas como enemigos a los que hay que atacar.

Por otra parte, el “respeto” se encuentra referido al potencial que el grupo de gobierno puede utilizar para amedrentar a las organizaciones ciudadanas. La Coordinadora manifiesta así el tipo de respeto al que está apelando: “Otorgamiento de garantías sobre la integridad moral y física, personal y familiar de los representantes vecinales, en un claro compromiso por parte del Estado por no reprimir, coaccionar o atentar contra quienes han recibido la encomienda de ser portavoces del sentir y opinar comunitarios” (CUD: 1985; 296)

Las garantías que se le solicitan al Estado se deben entender como una actitud por parte del Estado en su interlocución con la Coordinadora, en primer lugar, brindando el “apoyo” necesario para la solución de los problemas a los que se enfrentan los damnificados; además, el Estado debe acceder a la apertura de los espacios de participación a los damnificados y, a la larga, de los organismos de ciudadanos. En esta apertura se deben contemplar los dispositivos necesarios para facilitar la gestión de los recursos y apoyos que las organizaciones ciudadanas requieran. Por ejemplo, los damnificados aplaudieron la medida gubernamental de expedir los decretos expropiatorios, sin embargo, consideran que tuvieron errores que se pueden enmendar. De esta manera el pliego petitorio de la CUD se entregó con una lista de los predios que faltaron incorporar en el documento oficial, es decir, se buscó ampliar los espacios de participación con propuestas concretas. El gobierno no accedió a ampliar la segunda lista de predios a expropiar pero está sería la base para una nueva demanda de la CUD.(ver: Hablan los colonos; 1985, 62-63)

En un tercer lugar, como víctimas directas del sismo de 1985 se solicitó el apoyo del Estado para iniciar la “investigación y deslinde de las responsabilidades civiles, profesionales y legales que procedan y castigo a los culpables” (CUD, 1985: 295). En donde a Carrillo Arena, titular de la Sedue, se le relacionó con actos de corrupción al momento de la construcción de edificios que cayeron con el sismo (ver: A mi familia, 1985). Pero también se pidió el “castigo a los empresarios responsables de explotación de trabajadores, como en el caso de las costureras” (CUD, 1985: 295).

El pliego petitorio cierra dirigiéndose al Presidente de la República y, retomando nociones propias del gobierno federal, refuerza la petición de apertura de los espacios de participación a la ciudadanía: “La participación de la sociedad civil es fundamental para que se ejerza un buen gobierno que sea capaz de una renovación moral y efectiva que nos conduzca con criterios de justicia social hacia una sociedad más igualitaria.” (CUD, 1985: 296-297) De esta manera la CUD se presentó ante el Estado como un interlocutor que buscaría agregarse a las tareas de construcción y reconstrucción nacional. La reconstrucción trasciende el ámbito meramente urbanísticos para circunscribirse en el ámbito de carácter político, lo que se requiere es repensar y reconstruir las instituciones sobre las que opera el gobierno.

La ciudadanía que se encuentra implícita en las demandas de la CUD es una de carácter participativo. Desde esta perspectiva los ciudadanos son personas interesadas en lo que ocurre en su comunidad y con un gran interés por participar en las decisiones que conciernen a su espacio de vida. La tradición y los rasgos identitarios cobran una importancia en las organizaciones conformadas por los ciudadanos de las colonias devastadas.

### **3.4.- Ciudadanía popular**

La ciudadanía popular se constituye en el seno de las relaciones cotidianas que viven las personas en sus comunidades. Esto dota de un sentido de identidad que se refuerza en las tradiciones y creencias que se generan como parte del barrio distinguiéndolos de las otras comunidades de la ciudad. Es importante resaltar que estas no buscarían aislarse de la ciudad en la que se encuentran, ni mucho menos niegan la nacionalidad como base identitaria de su organización. La ciudadanía popular plantea que las soluciones a los problemas se construyen a partir de la propia experiencia, esto hace necesario que las soluciones provengan de las personas afectadas. La identidad de este tipo de ciudadanía se iría construyendo y fortaleciendo a partir de la solidaridad existente entre los ciudadanos, entre los vecinos.

La ciudadanía popular se relaciona con los procesos en que se consolidan estas organizaciones populares. Las organizaciones se conforman a través de las relaciones que establecen los ciudadanos pertenecientes a las colonias populares y que se vinculan en la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan al barrio. Esto permite identificar que la ciudadanía popular, por un lado, tensa el espacio público buscando interpelar al Estado en función de la satisfacción de sus demandas. Muchas veces estas movilizaciones no tienen demandas políticas explícitas pero que, en la lucha por satisfacer sus demandas explícitas, hacen evidente ciertas deficiencias en los mecanismos de participación en el espacio público. Por otro lado, se expresa de manera práctica en los mecanismos que los colonos han adquirido para lograr acuerdos y posicionamientos que los identifican como un nosotros y los distingue de la otredad. En la medida en que estas organizaciones se politizan, no sólo las demandas políticas

adquieren un sentido más claro sino que, además, la defensa de los mecanismos de participación y de las decisiones que han tomado como grupo se vuelve más férrea.

La CUD se conformaba por la participación de diferentes organizaciones de damnificados entre las cuales existían algunas que se habían creado en la década de los setentas, es decir, entre las organizaciones de damnificados había varias organizaciones populares que provenían de zonas que también habían sido afectadas por el sismo. Es en el pliego petitorio en donde las diferentes organizaciones de damnificados logran establecer puntos generales que les permitirían establecer un dialogo más equilibrado con las autoridades.

Así la CUD tiene como interlocutor al gobierno federal al que dirige su pliego petitorio. Entre las demandas expuestas en el pliego petitorio se pueden identificar aquellas que responden a las necesidades creadas inmediatamente después del temblor, en un segundo momento, también existen demandas que responden a problemas que no son nuevos en la ciudad aunque sí se hayan agravado con la catástrofe. La ciudadanía popular tiene como punto de vinculación la existencia de problemas que aquejan a la comunidad y se asume que el gobierno tiene la responsabilidad de dotar recursos que coadyuven a encontrar las soluciones. Es así que, en estos dos primeros rubros, las demandas se dirigen a solicitar al Estado que cumpla con ciertas responsabilidades que éste ha asumido como suyas: educación, seguridad, vivienda, protección al inquilino, etc.

El tercer tipo de demandas se dirigen a la apertura de los espacios para la participación ciudadana en los diferentes espacios de poder y de decisión, es decir, eran demandas de carácter político que sitúan a los medios de vinculación con el gobierno debe ser a través del trato directo entre las organización y los gobernantes. Explícitamente, estas demandas se dirigen, primeramente, a la solicitud de la apertura de los espacios de participación de las diferentes organizaciones de damnificados en los comités de reconstrucción instalados por el gobierno federal. Sin embargo, esta propuesta buscaría rebasar las barreras del tiempo y sugieren la creación de mecanismos en donde las diferentes organizaciones ciudadanas sean tomadas en cuenta en las tareas de gobierno.

La reconstrucción de la ciudad, en el planteamiento de la CUD, no sólo se refería a re-edificación de los inmuebles caídos sino que además se preveía la re-organización política de la capital. Una sociedad más igualitaria tiene que ver con la participación de los ciudadanos organizados de acuerdo a los problemas que encuentran en sus ámbitos de desempeño, éstos pueden ser los del trabajo, los del barrio o simplemente en sus espacios de vida. La solución de los problemas que aquejan a las diferentes comunidades de ciudadanos, en este caso la CUD, sería el primer objetivo para vincularse con las instancias gubernamentales. El argumento estriba en que los ciudadanos que enfrentan al problema son los que podrían indicar el camino que se debe seguir para encontrar una solución viable que responda a las necesidades y respete los hábitos de los afectados.

Como parte del planteamiento de reconstrucción urbana, las organizaciones de damnificados tenían como objetivo el de reconstruir la vida colectiva y cotidiana que existía en las colonias y barrios antes de la catástrofe. La identidad juega un papel fundamental en la conformación de las organizaciones populares y en la perspectiva de la ciudadanía popular. Esta es una ciudadanía que se conforma a partir de la identificación con el barrio y buscaría la mejora de la comunidad sin que se pierdan las tradiciones y las costumbres que le han dado carácter a los lugareños. Las soluciones a las que llegarían las organizaciones de ciudadanos, recargados en la ciudadanía popular, sería una donde las personas se ven involucradas en el mantenimiento de la comunidad y por tanto interesadas en lo que acontece en sus espacios de vida.

Ahora las demandas que se presentan en el pliego petitorio de la CUD son el producto de la identificación de problemas que son generales a las organizaciones de damnificados. Sin embargo la solicitud de los espacios de participación en los comités no los ocuparían representantes de la Coordinadora como tal, sino que estos serían ocupados por los representantes de cada una de las organizaciones congregadas. Esto permitiría que cada una de las organizaciones pudiese señalar los puntos estratégicos para encaminar la ayuda a un mejor resultado.

La CUD logró crear los mecanismos internos que regulaban la participación de las diferentes organizaciones de damnificados que les permitió establecer acuerdos que luego verterían en el pliego petitorio. El pliego petitorio expresa la existencia de un bloque de organizaciones que tienen como interlocutor al gobierno, sin embargo, los

mecanismos internos de la Coordinadora presentan un aspecto flexible en el que se respeta las decisiones y votos de cada una de las organizaciones ahí agremiadas. Este aspecto flexible de los mecanismos internos de la CUD adquieren su máxima expresión en la firma de los Convenios Democráticos (estos se tratarán durante el siguiente capítulo) en los que son las organizaciones de damnificados los que llevan las negociaciones particulares sin que esto repercuta en la fuerza de la propia Coordinadora.

Estos mecanismos de regulación al interior de la CUD hacían posible mostrar, en los hechos, que se puede mantener una dirección en conjunto con la participación de diferentes organizaciones que se reúnen en la búsqueda de las soluciones a problemas comunes. Esto se situaba como un argumento práctico que sostiene la propuesta de la CUD en la que insta al gobierno a crear los mecanismos necesarios para la participación de las diferentes organizaciones ciudadanas.

## **CAPÍTULO IV: Revolución, renovación moral y el gobierno del Distrito Federal**

Al principio de este trabajo se describió la forma en que se estructuraba el gobierno del DF con relación a los poderes federales. Se ha dicho ya que el Regente Capitalino es designado por el Presidente de la República y debía respeto y obediencia al Jefe del Ejecutivo antes que a la ciudadanía del DF. En 1985 el Presidente de la República era Miguel de la Madrid Hurtado y el Regente Capitalino era Ramón Aguirre Velázquez. La participación ciudadana era regulada por los Consejos Consultivos cuyas funciones eran de vigilancia y consejería a las distintas instancias del gobierno capitalino, así como la de gestionar los recursos y servicios sociales para mejorar la comunidad.

En el capítulo anterior se indicaron algunas de las consecuencias materiales que dejó la catástrofe de 1985. También se señalaron los límites del gobierno frente a las nuevas necesidades de los damnificados, y frente a las demandas que ya tenían tiempo tensando la agenda capitalina pero que se fortalecieron a raíz de la catástrofe. Se puso atención en la conformación de la CUD y se explicó la idea de la ciudadanía popular, como el tipo de ciudadanía que se construye en el seno de las organizaciones populares.

El motivo de éste capítulo es reflexionar sobre las consecuencias sociales y políticas que sucedieron de los temblores de 1985. Por una parte, se considera la acción de los funcionarios del gobierno federal y local frente a las emergencias suscitadas por los temblores de septiembre y su papel como interlocutores naturales de las organizaciones de damnificados. Por el otro lado, es importante no olvidar la forma en que las distintas organizaciones de damnificados logran articularse bajo una Coordinadora y llegan a tensar el espacio público ganando en sus demandas más importantes.

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República durante el sexenio 1982-1988, sostiene un discurso articulado en torno a la idea de la Revolución Mexicana y de la Constitución de 1917, esta es la veta en la que se identifica la influencia del partido al que pertenece. Además, la noción de “renovación moral” sería aquella que dotaría de un matiz particular propio del mandato de Miguel de la Madrid. Estos dos ejes discursivos se expresaron en la instauración y aplicación de programas sociales, así como en el discurso de las diferentes instancias gubernamentales.

La Revolución Mexicana, veta en que se identifica la influencia del PRI, se presenta como victoria del pueblo mexicano frente a las fuerzas contrarias a los intereses de los revolucionarios. El partido asume la tarea histórica de cuidar los beneficios alcanzados por la Revolución, pero también asume que es necesario llevar un ejercicio de actualización constante de los objetivos de la Revolución. Con esto la Revolución Mexicana no es una idea estática, sino que se va transformando en la medida en que la sociedad va cambiando con el tiempo y a partir de los propios intereses del PRI.

El Revolucionario Institucional se asume como el partido de los herederos de la Revolución que pueden determinar la dirección de las nuevas estrategias que permitan mantener el sentido revolucionario. La “Unión del pueblo revolucionario” construye un “nosotros” que defiende las victorias alcanzadas por la revolución y, además, permite señalar la existencia de una otredad que atenta contra los intereses de esa unión revolucionaria. La otredad se encuentra en las organizaciones políticas y sociales que critican o que se oponen al PRI.

Desde este punto de vista, el Presidente en su calidad de vértice entre la estructura estatal y la estructura partidista, funge como el líder de la revolución mexicana que busca mantener el proyecto de nación establecido en la Constitución de 1917. Dicho proyecto de nación no se puede definir de una vez y por todas, ni se le puede establecer tiempos específicos, pues día a día se está actualizando. La democracia, vista de esta manera, se encuentra referida desde una lectura liberal pero con una marcada presencia de los derechos sociales. En este momento el PRI manifestaba que su democracia es de carácter social, en el que el Estado jugaba un papel importante en la procuración de ciertos servicios y responsabilidades con el pueblo.

La “renovación moral” fue el concepto que comenzó a ocupar un lugar distintivo en el discurso de Miguel de la Madrid a lo largo de su campaña por la presidencia. Con este se buscaría relacionar los objetivos de gobierno fijados por De la Madrid con el discurso del partido. El vocablo de renovación tiene un significado que señala cierta característica dinámica del tiempo, en el que aquellos aspectos que resultan obsoletos son desechados y aquellos que aún funcionan se recuperan. La revolución constante a la que apela el Revolucionario Institucional requiere ser re-pensado en función de las circunstancias sociales que se presentaban como novedosas, la renovación se establece como “un

esfuerzo por actualizar y adaptar nuestras instituciones y nuestras prácticas a los cambios acelerados que ha conquistado la sociedad mexicana a lo largo de las últimas décadas y al amparo de la Constitución de 1917.” (Cuadernos de Renovación Nacional, 1988: 7)

La idea de renovación moral expresa que la humanidad es vulnerable de corromperse y de caer en la inmoralidad. “Creo que nunca se puede afirmar, en un sistema social de cualquier tipo o signo, que haya una sociedad moralmente perfecta, porque el hombre, en lo individual, tampoco es moralmente perfecto.” (De la Madrid, 1987: 52-53) Sin embargo, en esta idea se advierte que una sociedad puede presentar tendencias a las buenas o malas acciones, situando al gobierno como el responsable de incentivar el cambio de actitud de la sociedad a través de impulsar cambios en la estructura institucional.

Las tendencias se deben entender como la tolerancia que una sociedad tiene frente a una acción corrupta, pero también como la posibilidad con que la sociedad puede romper los acuerdos adquiridos en el pacto social. El gobierno de Miguel de la Madrid buscó las estrategias que permitiesen revertir la tendencia existente hasta el momento, y que se encaminaba hacia la inmoralidad. Las estrategias que seguirá como parte de la Renovación Nacional se regirán por la prevención y dejarían en un segundo plano el establecimiento de los castigos. Para esto era necesario buscar hacer modificaciones en las instituciones gubernamentales.

De esta manera la renovación moral es la tarea que asumió el gobierno federal como propia y que llevó a cabo a partir de estrategias institucionales que obedezcan al tipo de demandas que expresa la sociedad. A la vez busca estimular que la renovación circule en un sentido inverso, es decir, que la iniciativa no sólo provenga del gobierno federal, sino que también la sociedad asuma su responsabilidad en el mejoramiento de la vida social. Bajo esta doble dinámica, la renovación adquiere el carácter infinito pues siempre es posible mejorar la relación entre la sociedad y el gobierno federal. “La corrupción gubernamental casi siempre tiene una contrapartida de corrupción social, de los particulares, y cada segmento de sociedad tiene sus propios fenómenos de corrupción, y en mi opinión, cada sector debería asumir sus compromisos de renovación moral ante la sociedad” (De la Madrid, Miguel, 1987: 52-53).

El discurso Presidencial logró matizar todos los documentos gubernamentales y, por supuesto, también al discurso partidista. El concepto de Renovación fungió como el distintivo del discurso oficial del gobierno de Miguel de la Madrid. Los discursos que emitían las secretarías de Estado o los diferentes gobierno locales, los discursos y opiniones manifestadas por los diferentes diputados y gente que hablaba en nombre del PRI, se regían por el vocablo de Renovación.

En el gobierno del DF se observa la influencia de la noción de renovación moral por la relación que existía entre el poder local y el poder federal. Esto se verá en el momento en que se aborden los Programas y Comisiones federales para la reconstrucción con los que el gobierno federal y local trataron de solucionar las problemáticas ocasionadas por el temblor. Es importante señalar que existían fuertes críticas al desempeño del Regente Capitalino, incluso antes de los temblores de 1985.

Se recordará que el Regente Capitalino era impuesto por el Presidente de la República bajo criterios que nada tenían que ver con la participación ciudadana. Esto tenía como consecuencia que el Regente respondiera a los mandatos del Presidente y dejara en un segundo plano las exigencias de la ciudadanía capitalina, la permanencia en el poder nada tenía que ver con la opinión de los ciudadanos capitalinos. Lo mismo sucedía con los 16 delegados que regían la vida citadina, éstos eran nombrados por el Regente capitalino y los ciudadanos sólo opinaban a través de los Consejos Consultivos.

Aún así los ciudadanos capitalinos logran ubicar al Regente Capitalino como el responsable de lo que acontece en el DF, y no así al Presidente de la República. Esto sugiere 7 tipos de problemáticas que los ciudadanos identificaban en la gestión de Ramón Aguirre hasta unos días antes de los sismos de septiembre de 1985: 1) La contaminación creciente del medio ambiente con repercusiones en la salud de los citadinos y una ineficiente búsqueda de soluciones; 2) La desorganización del sistema de vialidad que contribuye a la contaminación ambiental; 3) La corrupción policíaca; 4) El reglamento obsoleto de “buen gobierno y de policía”; 5) Corrupción en las estructuras de Justicia capitalina; 6) Poco compromiso por parte de los 16 Delegados que obedecen más a una lógica de prebendas políticas y a la espera de las comisiones fijadas en el tabulador, más que a la necesidades de los ciudadanos; y 7) una larga lista de problemas

urbanos como la mala recolección de la basura o la existencia de ciudades perdidas. (ver: Nadie se quede, 1985: 38-39)

La falta de compromiso por parte de los delegados y del Regente se relaciona con el mecanismo a partir del cuál se establece el gobierno del DF:

“Por cierto don Ramón olvida que no ha sido elegido por los habitantes de esta capital para ocupar un cargo directivo que nunca mereció... por lo cual pueden existir, al menos, unos seis o siete millones de personas, oriundas de este terruño, con más derechos que él para permanecer en el lugar, pedirle cuentas y tal vez sugerirle que abandone sus funciones y que se retire... la mayoría de los capitalinos no está de acuerdo con él” (Nadie se quede, 1985: 39)

Más adelante se verán las implicaciones que tiene el proceso de democratización del DF cuando se aborde el debate del que resultó la ARDF. Sin embargo, bien se puede adelantar diciendo que la renovación impactaría sobre la idea de ciudadanía y democratización como parte de un proyecto integral que pondría en marcha el Presidente de la República. En el programa de Renovación política se tiene como punto de partida la idea de que se debe revisar lo que ya existe y renovarlo de acuerdo a las nuevas necesidades de la sociedad. En el caso del DF la ciudadanía seguiría estando acotada por la naturaleza jurídica del DF, como sede de los poderes federales, pero se buscarían los mecanismos para ensanchar la participación ciudadana.

#### **4.1.- Reconstrucción, renovación del Distrito Federal, expropiación y Convenios Democráticos**

La Comisión Nacional de Reconstrucción (CNR) es el organismo que se instala como respuesta a las nuevas circunstancias que devenían del temblor de septiembre de 1985. En su programa se trazan los ejes temáticos sobre los que trabajaron los representantes del Presidente de la República para reconstruir las localidades afectadas y atender a los damnificados. El tiempo de rescate y atención a las víctimas se relegó a un segundo término pues a medida que avanzaba el tiempo disminuía la posibilidad de encontrar personas con vida; las víctimas encontradas podían alojarse en los distintos albergues de la Cruz Roja. Como parte del Comité de Reconstrucción del Distrito Federal (CRDF), el gobierno expidió un decreto expropiatorio con el fin de reconstruir los predios afectados por los sismos de septiembre.

A partir del decreto publicado en la Gaceta Oficial el 4 de octubre, se puede hacer la relación entre el discurso que sostiene al PRI como la familia revolucionaria, la renovación moral como el concepto característico del gobierno federal de Miguel de la Madrid Hurtado y a la reconstrucción como el factor que se busca resolver. La CNR obedece a la necesidad de que el gobierno Federal, “en el concurso activo de la sociedad, tome las medidas necesarias para restablecer las condiciones y el funcionamiento de la ciudad de México y otras poblaciones afectadas, atienda las demandas de auxilio de la sociedad, e inicie tareas que permitan reconstruir y renovar simultáneamente, coadyuvando a la edificación de un país mejor” (CNR, 1985: 1)

En el decreto de la CNR, el Presidente, no sólo plantea una primera distribución del trabajo a nivel nacional, en donde se nombra al Regente Capitalino como director del comité especializado en la reconstrucción de la ciudad capitalina, sino que también sienta las bases discursivas que articularan las actividades gubernamentales. La noción de “renovación” sería relacionada con la noción de “reconstrucción”, en esta última se señalan las tareas relacionadas con el orden urbano. Es explícita la urgencia de avanzar en la restauración “de la vivienda, hospitales, escuelas, comunicación, sistemas de agua potable y el restablecimiento de servicios públicos.” (CNR, 1985: 1)

Aquí el concepto de renovación juega un papel importante, pues no sólo funge como el sello del discurso gubernamental sino que matiza la noción de la reconstrucción propuesta por el Presidente a partir de la CNR. Pero los esfuerzos de la CNR, en torno al tema de reconstrucción deben relacionarse con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 estipulado por Miguel de la Madrid al principio de su sexenio.

En el decreto de la CNR no se expone una definición explícita acerca de la renovación; sin embargo, en el planteamiento de los objetivos de la CNR se trazan las líneas que tienden a dibujar la posibilidad que brindaba ese momento para mejorar, más allá de la simple reconstrucción, la vida del país sin desconocer del todo lo que ya se ha avanzado. Esto tiene sentido con lo que ya se había planteado acerca de la noción de “Renovación moral” en que se establece que la institución funge estratégicamente para superar el momento y mejorar el futuro intentando cambiar las tendencias de la sociedad.

Entre los objetivos de la CNR se asevera que los planes y estrategias que se proyecten de acuerdo a las necesidades de las tareas de reconstrucción deberán estar en plena correspondencia con los programas y proyectos del gobierno federal. De igual manera, se debe hacer uso racional y “observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos” (CNR, 1985: 2). Estos objetivos buscaron consolidar acciones que dotaran de confianza los planteamientos a mediano y largo plazo.

Entre los lineamientos que buscan repercusiones en el futuro se establece la necesidad de fomentar “la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional, tanto del sector público, como de los sectores privado y social, atendiendo el equilibrio urbano y la integración regional”. (CNR, 1985: 2). Por lo que se entiende que la renovación no sólo plantea que los funcionarios públicos cambien de actitud sino que también señala los caminos que permitan “fortalecer la democracia, las libertades y las instituciones de la nación por que es impostergable profundizar los cambios estructurales de calidad que demanda la sociedad actual y del mañana” (Se creo la comisión, 1985: 33)

La CNR se compone de cinco comités de carácter temático y uno que tiene como responsabilidad la de coordinar la reconstrucción en el DF. El CRDF, coordinado por Ramón Aguirre Velázquez, fue un órgano de consulta y participación de los diferentes sectores de la sociedad que actuaría a imagen y semejanza que el CNR pero a nivel local. En el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 1985 se indica que el CRDF, “en su carácter de auxiliar... será el órgano de consulta y participación de los sectores del Distrito Federal encargado de integrar un programa de reconstrucción de la ciudad que conjugue las acciones públicas y privadas, para beneficio de todos los núcleos de la población afectados por los sismos” (CRDF, 1985; 300).

La capacidad de acción del Comité es mínima pues se encuentra acotada por la noción de renovación. La reconstrucción no se podrá llevar a cabo si la planificación de estos no se lleva de acuerdo a los planes federales y el uso de recursos en concordancia con lo planteado en el Plan de Desarrollo Nacional de 1983-1988. Justamente la noción de renovación inscribe a la CRDF como un apéndice de la CNR en donde la prioridad del gobierno federal se encuentra en la federación antes que en la reconstrucción de la ciudad de México, que fue la más devastada.

El 14 de octubre de 1985 se creó el Programa de Renovación Habitacional del Distrito Federal (PRHDF). En este nuevo programa la reconstrucción se mantuvo enfocada a los términos netamente urbanísticos y establece que sus prioridades se relacionarían con el problema de la vivienda. En la parte introductoria del decreto, en los “Considerando”, se establece que la vivienda ha sido uno de los temas más complicados del DF y que, en el Plan de Desarrollo 1983-1988, ya existían lineamientos para solucionar el problema de la vivienda. En el documento del PRHDF se reconoce la agudización de este problema después de los temblores de septiembre del 1985, con lo cual la reconstrucción de la Ciudad de México se considera prioritaria. El CRDF, en coordinación con los Comités de Reconstrucción, sólo puede plantear estrategias y el desarrollo de acciones, siempre y cuando, haya concordancia con los programas federales.

En los lineamientos del PRHDF es explícito que el programa tuvo como prioridad “a la renovación habitacional del sector popular de escasos recursos en el Distrito Federal” para lo cual se impone como “necesario la regeneración y reordenación urbana y la regularización de la tenencia de la tierra, así como evitar la especulación con la propiedad inmueble.” (ARH-DF, 1985: 1). Como se recordará la población afectada por el sismo no era homogénea entre sí. Hubo gente de clase media como los de la Colonia Roma o de la Asturias que quedaron fuera de este programa, pues se consideraba que éstos podrían sustentar sus pérdidas o, cuando menos, buscar ayuda en otros lugares.

Para ejecutar el Programa se estipuló la creación de un organismo público descentralizado. La junta de gobierno del PRHDF estuvo integrado por el titular del DDF, Ramón Aguirre Velázquez, que fungió como presidente; el titular de la Sedue, Guillermo Carrillo Arena, como vicepresidente, y subsecretarios de Estado (de la SPP, Segob y otras). La junta de gobierno tuvo un comité consultivo integrado por un representante de los trabajadores; de las organizaciones empresariales; de los colegios profesionales; de las instituciones de educación superior y del Consejo Consultivo de la Ciudad de México<sup>8</sup>. El comité se reunía de acuerdo a las necesidades del programa y de

---

<sup>8</sup> De los documentos “oficiales” revisados, éste es en el único en donde sí consideró la participación de los Consejos Consultivos en la reconstrucción de la ciudad de México. Esto logra ilustrar la eficacia y utilidad del mecanismo para la estructura gubernamental en el DF, es decir, los Consejos Consultivos no cumplen un papel importante como mecanismo de comunicación.

los problemas a resolver, en ocasiones, si así lo ameritaba, las reuniones del comité se llevaron a cabo con los representantes de las comunidades vecinales “beneficiarias de los programas específicos del organismo a efecto de promover e incorporar su participación” (ARH-DF, 1985: 4)

La forma en que se estableció la junta de gobierno del PRHDF permitió una mayor apertura a la participación de las organizaciones de los damnificados a diferencia de las juntas de gobierno sobre las que se regiría la CNR y el CRDF. Estas dos últimas son similares entre sí, es decir, el Comité sería presidido por el Presidente de la República, será coordinado por el Regente Capitalino, así como los servidores públicos cuyas funciones se relacionaban con los propósitos del Comité. Nuevamente se solicitó la colaboración y opinión de académicos sobre los pasos que debería dar el Comité. Se invitó al Congreso del Trabajo, a la Confederación Nacional Campesina, y a las organizaciones empresariales para que participaran a través de un representante. El sector popular fue relegado a participar en tareas que se le fijarían en el seno del Comité.

La estructura interna de la Comisión y la del Comité daban la coordinación del proyecto a un representante de la estructura estatal. El representante podría convocar y coordinar a los funcionarios y servidores públicos que fuesen necesarios para lograr la reconstrucción; la participación de los especialistas y técnicos necesarios y, al final, la participación de los sectores sociales que se encuentran representados por organismos reconocidos como parte de la estructura del PRI. Los mecanismos para la participación de los damnificados se consideran salvados a través de estas organizaciones partidarias, pero los damnificados se autodefinen como independientes.

Nuevamente la relación que se planteó entre la Comisión y el Comité fue similar a la relación de dependencia que existía entre el gobierno federal y el gobierno del DF. La localidad se encontraba subyugada a las decisiones del Presidente de la República en su calidad de presidente de la CNR y el Regente Capitalino como coordinador del CRDF debe explicaciones al Presidente antes que a los damnificados. Los damnificados, en tanto que locales, tuvieron mayores certezas sobre el tipo de soluciones que requería cada uno de los problemas, pero fueron excluidos de los espacios de decisión en los programas y comités de reconstrucción.

En estos programas y decretos se identifican: Primero, como el discurso de la familia revolucionaria que se expresó en la organización de las estructuras gubernamentales y que, en este caso, se establecieron para coordinar las diferentes comisiones de reconstrucción así como el PRHDF. En la organización del trabajo para la reconstrucción fue evidente el tipo de participación que tendrán los diferentes sectores de la sociedad involucrados. Aquí llama la atención que la sociedad civil, como noción, ha desaparecido del discurso oficial junto con el gradual regreso de los voluntarios a sus casas.

Segundo, se identifica la noción de renovación como aquella que hace posible articular la ideología del partido con los programas de Estado que, el gobierno federal, realizaba a la vez que matizaba las particularidades hacia donde dirigían los programas. Temas como la reconstrucción, que obedecían a un problema inmediato, se tenían que relacionar con la descentralización y los proyectos establecidos en el Plan de Desarrollo Nacional 1983-1988.

Tercero, los funcionarios públicos que ocuparon los lugares más importantes en las comisiones de reconstrucción y de PRHDF fueron Ramón Aguirre Velásquez, Regente Capitalino, y Guillermo Carrillo Arena, de la Sedue. Ramón Aguirre, regente capitalino, fue el responsable del CRDF y presidente del órgano responsable del PRHDF. Por el otro lado, Guillermo Carrillo Arena, titular de la Sedue, fue responsable de las tareas de vivienda y desarrollo urbano en el Comité de Auxilio Social, y también fungió como vicepresidente en el mismo órgano presidido por Ramón Aguirre. Esta distribución de trabajos sitúa al titular de la Sedue como intermediario entre el Presidente de la República y las organizaciones de damnificados.

El 11 de octubre de 1985, el Regente Capitalino anunció el primer decreto de expropiación de predios afectados por la catástrofe de septiembre. Es la primera decisión que tomó el gobierno federal con relación a las zonas devastadas asumiendo, de manera práctica, un compromiso con el problema de la vivienda de los damnificados. Dicha expropiación fue considerada como parte de los objetivos del PRHDF.

El decreto expropiatorio fue una noticia que sorprendió en el ámbito político y a los mismos damnificados por la manera sigilosa en que se tomó la decisión<sup>9</sup>. Es importante saber que esta era una demanda que sostenían las organizaciones del centro de la ciudad de México mucho antes del temblor, pues esta medida podría ayudar a resolver problemas relacionados con la vivienda y el inquilinaje, como aquellos suscitados por las rentas congeladas que dejaban pocos recursos para que el casero buscara darle mantenimiento a la vivienda, y los inquilinos no se sentían comprometidos a invertir en el mejoramiento del inmueble. Se debe recordar que el 2 de octubre de 1985 cuando los contingentes de organizaciones de damnificados se sumaron a la marcha de conmemoración del movimiento estudiantil de 1968 y, al final, lograron entrevistarse con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado al cual le explicaron la situación en la que se encontraban.

De entre los representantes de las organizaciones de damnificados, fue Francisco Saucedo a quién le correspondió entregar al Presidente el documento en el que expresaban las siguientes demandas: “1.- Expropiación de todos los predios dañados; 2.- Un proyecto de reconstrucción popular y; 3.- Regularización de los servicios en las zonas devastadas, fundamentalmente, agua, luz y drenaje” (Cuellar V, 1993: 31). Sobre la expropiación, Miguel de la Madrid indicó que era un problema legal pero que se estudiarían las posibilidades llevarlo a cabo.

Los partidos de oposición de izquierda apoyaban la medida y vieron la posibilidad de proponer alternativas para el orden urbano existente. Los únicos que se opusieron a la medida fueron los representantes del Partido Acción Nacional (PAN) que, por conducto de Jesús González Schmall, hacían ver que la medida lanzada por el Presidente “Ni siquiera les garantiza la obtención de la vivienda, sólo les concede derecho de preferencia [a los damnificados]. Y a los propietarios no se les precisa en qué forma se les pagará. El decreto –agregó– no se apega a los términos jurídicos de una expropiación” (La expropiación de, 1985: 6)

---

<sup>9</sup> El sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se considera como uno de los primeros en los que en México se comienzan a introducir las reformas estructurales. Conceptos como la descentralización, liberalización e, incluso, renovación son nociones que apuntan hacia la liberalización de la economía. La expropiación sugiere una acción contraria a la liberalización que en ese momento se buscaba y, además, no se debe olvidar que, en términos políticos, la nacionalización de la banca de 1982 seguía pesando en las decisiones de los empresarios.

No obstante, el 21 de octubre de 1985 se publicó un segundo decreto expropiatorio pues, el primer decreto tuvo serios errores que era necesario corregir. El primer decreto expropiatorio se elaboró sobre un plano catastral que tenía un rezago de 10 años, “el padrón Catastral del Distrito Federal, documento del que la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología y el Departamento del Distrito Federal extrajeron la información acerca de cada uno de los 5,417 inmuebles enajenados (ubicación, número oficial, superficie, región y manzana y número predial) no corresponde en la realidad. Es anacrónico.” (El plano catastral, 1985: 18).

Políticamente hablando, los errores también obedecen a la manera en que se tomó la decisión. Los órganos gubernamentales actuaron bajo la lógica de las más antiguas prácticas priístas, en vez de haber abierto y puesto a discusión la expropiación, éstos tomaron la decisión de forma unilateral y de manera precipitada. En el aspecto jurídico la expropiación fue criticada pues en los decretos “no se especifican, como lo ordena la Ley de Expropiación, cuáles son los estudios técnicos de acuerdo con los cuales se determinó que el predio expropiado era idóneo para satisfacer la causa de utilidad pública invocada.” (Azuela, 1986: 304)

La expropiación significó una medida de intervención estatal que contradecía los términos de modernización que impulsaba el gobierno federal. El término de renovación fue superado por las exigencias sociales emanadas de la catástrofe de septiembre, a la vez que demostraba serias limitaciones de la estructura gubernamental y de sus comisiones para dar respuesta a la sociedad. “Sus efectos políticos fueron inmediatos: el universo caótico y ampliamente movilizado de los damnificados se transformó en una ordenada fila demandante de la ayuda gubernamental” (Azuela, 1986: 304).

Las repercusiones de los errores en los documentos expropiatorios recayeron en la figura del Regente Capitalino quien, junto con la publicación del segundo decreto expropiatorio, hizo movimientos en la estructura del DDF. El mismo 21 de octubre se dio a conocer la renuncia de Rodrigo Moreno, quien fungía como Secretario General del Gobierno del Distrito Federal, su lugar fue ocupado por Guillermo Cosío Viduorri. También se designó a Enrique Jackson como titular de la Delegación Cuauhtémoc en lugar de Carlos Febre del Rivero.

Sobre la actitud del titular de la Sedue se debe decir que fue fuertemente criticado. Guillermo Carrillo Arena jugaba un papel de intermediación entre los damnificados y el Presidente de la República, lo cual parecía darle poder de tomar decisiones de acuerdo a su criterio sin negociar con los damnificados. Por ejemplo, en Tlatelolco decidió que se debían demoler 27 edificios sin haber realizado los peritajes profesionales que respaldaran la medida, y propuso liquidar a los propietarios con sumas que se encontraban por debajo del valor inmobiliario. Con respecto al reordenamiento urbano “decretó la jardinización de la ciudad de México y se apropió, en vez de coordinar y negociar, de las casas de interés social que instituciones como el ISSSTE y el Infonavit habían edificado” (Un año después; 1986: 17).

Sin embargo, la actitud prepotente del funcionario exasperaba a los damnificados cuando en las reuniones que sostenían no daba respuestas ni información que aclarara el panorama. Las acusaciones adquirían un sentido cada vez más profundo cuando al Secretario de Desarrollo se le encontró relación con la construcción de los edificios de los hospitales Juárez y General y de la Unidad de Habitacional de Tlatelolco. Estos edificios se construyeron con materiales inapropiados para el peso que sostendrían y que evidenciaron la mala supervisión cuando Guillermo Carrillo Arena “era director de proyectos arquitectónicos de la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria de la SSA, responsable de las construcciones.” (El titular de la Sedue, 1985: 34)

Los límites institucionales que muestra el gobierno federal y el local no sólo evidencian la magnitud de los sismos, sino que éstos también obedecen a cuestiones estructurales. Es decir, el sismo nos sólo puso al descubierto una serie de problemas y vicios que obstaculizaron el trabajo de reconstrucción y de rescate. La actitud de Carrillo Arena, en las negociaciones con los damnificados, obedecía a que éste estuvo involucrado en la pésima planeación y supervisión de los edificios públicos en los que murieron muchas personas. O cuando Ramón Aguirre utilizó el plano catastral anacrónico para planificar la expropiación de los predios.

Resulta interesante observar que a lo largo del proceso en el que los damnificados buscaban interpelar a las autoridades, los Consejos Consultivos casi no aparecen, ni como mecanismo propicio para llevar la demanda, ni como actor relevante en las negociaciones. En todo caso los Programas y Comités de Reconstrucción

gubernamentales buscan establecerse como sí fueran los propios Consejos Consultivos pero con facultades vinculatorias. Esto es posible mirarlo en la conformación de los Convenios Democráticos establecidos por Manuel Camacho Solís quien sustituyó a Guillermo Carrillo Arena en la titularidad de la Sedue.

El 12 de marzo de 1986 el nuevo titular de la Sedue anunció la reconstrucción de la Unidad Tlatelolco. Este anuncio se puede leer, de manera implícita, como voluntad del gobierno para solucionar las cosas. El cambio de actitud también se manifestó en la forma de construir las estrategias y plantear soluciones en materia de vivienda. El de Tlatelolco sería el primer convenio de concertación democrática, el siguiente se lograría un mes después, el 13 de mayo de 1985, en este último se incluyeron a las demás delegaciones afectadas por el sismo.

En el convenio de Tlatelolco fueron incluidas las principales demandas vertidas en las diferentes reuniones que mantuvieron el gobierno con los dirigentes políticos y líderes de opinión interesados en el destino de la unidad. En las directrices de trabajo marcados en el documento es explícito el tipo de participación que se les asignó a los integrantes de la comunidad damnificada de Tlatelolco:

“Fomentar la participación de la comunidad en cada uno de los edificios, y la formación de comités de seguimiento y vigilancia que coadyuven a la eficaz realización de los trabajos... Someter las decisiones de uso de suelo que será desocupado al consenso de la comunidad, procurando el fortalecimiento de actividades sociales culturales o educativas” (Convenio Tlatelolco; 1986: 1)

En estos dos puntos se observa que las decisiones que tomó el gobierno ya no las podría realizar sin consultar a los damnificados.

En este primer acuerdo se establece la comisión técnica asesora, en la que participan autoridades de escuelas y/o facultades relacionadas con la ingeniería y la arquitectura pertenecientes a las principales casas de estudio públicas de México y al presidente de la Cámara de la Industria de la Construcción. Por parte de las instancias gubernamentales se invita al Ingeniero Heberto Castillo (legislador del Partido Mexicano Socialista, PMS), al Ingeniero Luis Esteva Maraboto (investigador de la UNAM), a un representante del DDF y a uno de la Sedue.

Es claro que la función del comité era verter los estudios y recomendaciones oportunas para llevar a cabo planes consensuados entre los grupos afectados y los

responsables del PRHDF. En el convenio también se aclara el tipo de reparación para cada uno de los edificios de la Unidad Tlatelolco, incluso se señala cuales son los que, de acuerdo al estado de éstos, requieren ser derrumbados.

En el convenio firmado el 13 de mayo de 1986 el gobierno reconoce a la sociedad como un actor capaz de sostener cierta paridad en la toma de decisiones que afectan de manera directa a los damnificados. En los antecedentes se reconoce que la solidaridad mostrada por la sociedad, recién acontecidos los sismos, era una característica que al gobierno le gustaría mantener “que la reconstrucción debería continuar bajo los auspicios de esa gran conciencia de solidaridad nacional, impulsando la participación democrática” (Convenio Amplio, 1986: 1). Los convenios se identifican como parte de las estrategias que debería tomar el gobierno a partir del PRHDF.

De esto se desprenden dos cosas: 1) La redacción de los acuerdos son realizadas desde un enfoque gubernamental, esto se expresa en la plena identificación que se hace de las actividades como iniciativa del gobierno y como una demanda solucionada, es por esto que los acuerdos difícilmente podrían contravenir a los decretos expropiatorios o los lineamientos a los que obedecen los Comités de Reconstrucción y el PRHDF. Las casas o locales a los que se les dará prioridad seguirán siendo para las clases populares y para las personas que menos tienen, y sólo de aquellos predios que fueron expropiados por los decretos expedidos en octubre de 1985. 2) La renovación no puede dejar observar el arraigo identitario que han formado los pobladores de las diferentes colonias afectadas por el sismo, “familias que tienen ahí sus empleos, o fuente de vida y su arraigo, y que por ello se identifican con sus barrios o colonias, lo que hace inconveniente su reubicación en otras zonas de la ciudad.” (Convenio Amplio, 1986: 1).

El Convenio Democrático determinó el tipo de labores que les correspondió ejecutar a las partes firmantes. Las organizaciones se comprometieron a dar información y orientación respecto a los contratos de compraventa de vivienda de las familias afectadas. Para el organismo que opera el PRHDF es importante que los damnificados sepan bien qué es lo que contiene cada una de las cláusulas del contrato. Es de extrañar que la CUD no recibió un nombramiento como tal, siempre que se alude a los damnificados se les considera como “las organizaciones firmantes”, “la comunidad afectada” o “la sociedad solidaria”. Pero esto puede explicarse en gran parte ya que la

CUD no tenía una dirigencia que estuviese atenta al desarrollo de cada uno de los casos particulares. Eso le correspondía a la dirigencia de cada una de las organizaciones que conformaban la Coordinadora.

Al gobierno le correspondía proporcionar las facilidades para que los damnificados llevaran a cabo los contratos de compraventa. A los representantes del gobierno les interesaba que los trámites fueran lo menos complicados posible y, por lo mismo, asumía el costo de los impuestos que los trámites generaron. También se plantearon diferentes mecanismos de compraventa de acuerdo al uso del suelo registrado en los documentos expropiatorios de octubre; se contemplaron mecanismos de apoyo para las personas que “por algún impedimento (ancianos, lisiados), no estén en posibilidad de cubrir los pagos anteriores, y previo estudio socioeconómico, recibirán apoyo del Fondo Nacional de Reconstrucción y organismos no gubernamentales” (Convenio Amplio, 1986: 3).

Los Convenios Democráticos en su esquema orgánico cuentan con un comité técnico bajo la supervisión del PRHDF. La diferencia entre el convenio de Tlatelolco y el convenio amplio estriba en que en este último es explícita la posibilidad de crear nuevos comités técnicos para supervisar los proyectos donde participarían fundaciones privadas. También se planteó la posibilidad de que participen diferentes organizaciones (de carácter indeterminado) con sus asesores y sus comisiones técnicas. Esto último permite ver el rostro de la descentralización a la que se refería el gobierno de Miguel de la Madrid. Los comités técnicos evaluarían los proyectos de las organizaciones privadas; se regularía la ayuda aportada por éstas y evaluarían el precio de construcciones en el momento de realizarse la obra, así como los costos de los trámites de venta o adquisición de la vivienda para los damnificados.

La idea de ciudadanía del PRI, específicamente la del gobierno, no cambió. Aunque en los Convenios Democráticos se puede observar una apertura en los comités directivos, apertura que permitió la participación plena de las organizaciones de damnificados, la idea de ciudadanía oficial sigue estando relacionada a las funciones de consultoría y vigilancia con atribuciones de gestión. En los Convenios se estableció la participación de la sociedad de acuerdo a las necesidades de los programas de reconstrucción, por una parte, los expertos técnicos y representantes de las diferentes

organizaciones partidarias tendrían una participación a nivel de consultoría. Por otra parte, las organizaciones de damnificados tendrán una participación en las decisiones por ser los afectados directamente y por haber logrado una fuerte presión en el gobierno a lo largo de este proceso.

Durante este proceso la CUD fue abriendo los espacios de decisión de los comités y programas que el gobierno había instaurado para la reconstrucción. También se puede constatar como los cuerpos directivos de los Comités y Programas de reconstrucción tenían cierta similitud en la forma en que se estructuraban las relaciones gubernamentales en las que las problemáticas locales sólo podrían ser resueltas de acuerdo al plan general o de carácter nacional. Pero también mantenían mecanismos cerrados a la participación de los directamente afectados, en este caso los damnificados, en donde los Consejos Consultivos de la Ciudad de México no lograron cumplir puentes de comunicación entre las autoridades y los damnificados. En los convenios democráticos se planteó la participación plena de las organizaciones de damnificados en la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos y de las demandas ganadas por éstas.

La concertación de los Convenios Democráticos le dejó una sensación de victoria a la CUD. Una vez logrado los objetivos que la motivaron, la Coordinadora se fue diluyendo poco a poco. Algunas organizaciones quisieron repetir la experiencia y buscaron convocar a los “damnificados de toda la vida”, es decir, a aquellos que se han visto envueltos en problemáticas de vivienda e inquilinarios independientemente del temblor. De aquí surge la Asamblea de Barrios que a lo largo de 1987 acrecentó su nivel de convocatoria de tal manera que se fueron uniendo grupos y organizaciones relacionadas con temáticas distintas pero que se encontraban relacionadas con la ciudad de México.

#### **4.2.- Ciudadanía oficial**

La ciudadanía oficial se refiere a la idea de ciudadanía que se sostiene del discurso presidencial. Esta cercanía que tiene con la figura estatal hace que adquiera un matiz cercano la lectura de los documentos sobre los que se erige el Estado, pero también con los principios que defiende el grupo que ha impulsado al presidente. En este sentido la ciudadanía oficial es la que defiende Miguel de la Madrid y se encuentra acotada por la

lectura que hace el PRI de la Constitución de 1917 y por la idea de renovación que distingue al sexenio de 1982-1988.

El Presidente de la República en su discurso defendía a la Constitución de 1917 como aquel documento en el que se plasman los principios y proyectos del pueblo revolucionario. Al defender la Constitución el Presidente asumió como su responsabilidad la de velar por que se preserven y respeten los principios que sustentan a la nación, a la vez que debe conducir los esfuerzos para lograr la materialización de los proyectos de la Revolución. En este caso la Revolución Mexicana dejaría de ser aquel evento histórico para convertirse en la revolución permanente por la cual hay que seguir trabajando. Este es el discurso que identifica al Presidente con el PRI, es decir con el partido que lo ha impulsado para desempeñar la función rectora del Estado.

Miguel de la Madrid utilizó la noción de renovación moral como una idea que es compatible con el discurso de la Constitución de 1917 y de la Revolución Mexicana, pero que le serviría para distinguir su mandato de los sexenios anteriores. La renovación moral señalaba a la corrupción en el gobierno y en la sociedad como uno de los problemas que se deben resolver para bien del país. Sin embargo, la palabra renovación, además, sugiere un ejercicio en el que se replantea el pasado y se recupera lo que sirve en función de los proyectos que se persiguen. La revolución permanente y la renovación moral suponen, entonces, al presente como el momento en que los proyectos nacionales se redefinen en función de los logros obtenidos y de las circunstancias en que se inscribía la enunciación de estos conceptos.

La ciudadanía oficial es la interpretación de la ciudadanía federada que se plantea en la Constitución de 1917 y que adquiere cierta particularidad con la noción de renovación del discurso de Miguel de la Madrid. Esta ciudadanía se plantea desde la Presidencia de la República de acuerdo con los proyectos que ahí se construyen y tienen como interlocutores a la ciudadanía nacional. En el caso que aquí se revisó la ciudadanía oficial tendría como interlocutores a la nación devastada por el temblor de septiembre de 1985.

En un principio el Presidente de la República buscaría responder a las familias damnificadas a través de la instauración de programas y comités de reconstrucción que canalizarían los recursos hasta las zonas afectadas. Los programas y estrategias de

reconstrucción serían elaborados en las cabezas directivas de estas instancias creadas frente a la coyuntura y que se les presentarían e impondrían a los damnificados. La forma en que se estructuraron los programas y comités guardan cierta similitud a la manera en que se organizan las jerarquías del Estado, la ciudadanía oficial sigue manteniendo rasgos cercanos a la ciudadanía de gestión.

Al final, con la firma de los Convenios Democráticos, el gobierno federal acepta la participación de las organizaciones de damnificados en la construcción de las soluciones indicando que esos mecanismos obedecen a los principios de la Constitución de 1917 y a la idea de renovación. Estos dos momentos del proceso de reconstrucción que parecerían contraponerse sugieren que el discurso del gobierno federal tuvo la fuerza para asimilar las demandas presentadas por los damnificados y presentarlas como propias.

Con esto se puede decir que la ciudadanía oficial tiene como punto de vinculación el adoctrinamiento, lo que sugiere que la construcción de las soluciones que impulsen las instituciones federales, las organizaciones sociales y los ciudadanos en general deben estar orientados por los principios establecidos en la Constitución de 1917 y por los matices discursivos del Presidente en turno.

Ahora la ciudadanía oficial se asemeja a la ciudadanía de gestión en tanto que dispone como medios de vinculación con el gobierno a los organismos corporativos decisorios. Es en la estructura de los programas y comités de reconstrucción en donde se puede observar que los espacios directivos no contemplaban la participación de la sociedad afectada, sin embargo, las organizaciones semipartidistas pertenecientes al PRI tenían un espacio asignado.

La participación de las organizaciones semipartidistas es utilizada como el conducto a través del cual el gobierno federal argumenta tener una relación constante con la sociedad en general. Esto funciona como argumento para indicar que tanto las estructuras de los programas y comités, así como la elaboración de las estrategias y planes de reconstrucción son legítimos y no una simple imposición. La ciudadanía oficial tiene por objeto vincular a los ciudadanos con el gobierno como un mecanismo que permitió el mantenimiento del régimen, es decir, una participación que legitime los mecanismos existentes y las decisiones del grupo gobernante.

Sin embargo, la ciudadanía oficial al tener como interlocutor a la nación devastada, se encuentra frente a la CUD que defendería una ciudadanía popular y que le presentaría una oposición real. La ciudadanía oficial, donde se cruza el discurso presidencial y el discurso partidista, se ve precisada a hacer caso de las demandas políticas de la Coordinadora y expresarlas como parte de los planes gubernamentales. En los Convenios Democráticos el gobierno sigue asumiendo el papel de administrador de los recursos, la sociedad sólo podrá acceder a los recursos que requiere para solucionar los problemas de la comunidad utilizando los mecanismos establecidos para tales efectos, en este caso, los que se disponen en los comités y programas de reconstrucción. Las organizaciones de damnificados ahora sostendrán las negociaciones de acuerdo a las necesidades particulares en cada uno de los lugares que hay que reconstruir.

Como se recordará la estructura de la CUD se sostuvo sobre organizaciones urbanas populares que tenían luchando por lo menos una década antes de los sismos. En estas organizaciones se defendían los mecanismos de participación y decisión internos frente a las influencias de los organismos de gobierno y del partido. Las organizaciones de damnificados agrupados en la CUD plantean la existencia de una ciudadanía popular que se construye desde la conformación misma de la organización.

La experiencia que ya tenían las organizaciones urbanas populares sirvió de base para defender que los ciudadanos de la capital eran personas que estaban interesados en las cuestiones de su comunidad. Este es un interés que no se restringe a la solución inmediata de los problemas, sino que además se tiene como objetivo abrir los espacios para que la ciudadanía pueda incidir en las decisiones que impliquen el futuro de la comunidad. Una sociedad más justa sólo se podrá lograr si el gobierno abre los espacios de participación a las organizaciones ciudadanas que se puedan organizar en la sociedad. Los Convenios Democráticos lograron mantener el papel del gobierno como proveedor y como el que dirige las tareas de reconstrucción, pero también, se estipulan mecanismos flexibles que permiten a cada una de las organizaciones de damnificados participar en la construcción de las estrategias para canalizar mejor la ayuda.

## **CAPÍTULO V: El debate en el Congreso de la Unión: creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

Al interior del Congreso de la Unión los partidos políticos mantienen el debate sobre la democratización del DF. Los posicionamientos que adquirieron los diferentes partidos políticos involucrados en el debate en el que se instauró la ARDF son de carácter procedimental. En este debate la ciudadanía se definió a partir de los organismos y atribuciones que cada uno de los partidos propuso como idóneas para regular el gobierno del DF. Las dos posturas más fuertes fueron, por un lado, la instauración de la ARDF defendida por el PRI y, por el otro, la instauración del “estado 32” o de Estado Anáhuac propuesta que sostenían los partidos de oposición.

El PRI defendía una visión de ciudadanía capitalina en dos sentidos, en el primero, se alude a una ciudadanía de carácter federado que refiere a la igualdad que tienen todos los ciudadanos de la República Mexicana al concedérseles el derecho a opinar y votar sobre las cuestiones que afectan a la localidad del DF. En éste, en realidad se defienden los espacios de reunión de los representantes de los estados miembros de la federación, es decir de los recintos de los poderes federales. En el segundo sentido, los ciudadanos capitalinos, de acuerdo con la naturaleza jurídica del DF, tienen una ciudadanía restringida a la gestión de recursos y a la consejería y vigilancia de las actividades del gobierno local, es decir como una ciudadanía federada de excepción pues estos no pueden elegir a los gobernantes locales.

La oposición defendió la necesidad de restablecer los derechos políticos a la ciudadanía local del DF. Es decir, se abogó por la instauración de los poderes locales y estos, a su vez, debían ser de elección popular con facultades que les permitieran legislar. Esto suponía, por una parte, que los ciudadanos podrían aspirar a ocupar un cargo de elección popular adquiriendo la obligación de responder a la ciudadanía acerca de sus actos y decisiones tomadas en el desempeño de las funciones públicas. Por otra parte, los ciudadanos se verían involucrados en la conformación de las leyes que regirían la vida política local.

En este tercer capítulo se revisará la convocatoria para la consulta sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal lanzada por el Presidente de la Republica. En este espacio el PRI define a la democracia como el marco conceptual en el que la democratización del DF es parte de un proyecto de carácter integral. Aquí el tipo de ciudadanía federada que defienden los priístas es aquella ciudadanía que convive en la república mexicana pero que asume como su responsabilidad la de opinar y votar acerca de los problemas locales del DF.

Posteriormente, se abordará la propuesta del Presidente de la República que tiene por objeto regular la ciudadanía local. En el posicionamiento del PRI durante el debate en el Congreso de la Unión se hará explícita la ciudadanía de excepción a la que son relegados los ciudadanos capitalinos.

Seguido de esto se considerará la sesión en el Congreso de la Unión del 4 de noviembre de 1985, en la que la oposición dirige serias críticas al Regente Capitalino y al titular de la Sedue por su desempeño en las tareas de reconstrucción. Con esto se busca establecer los antecedentes previos a las consultas sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, que permiten ver cómo los partidos de oposición de derecha coincidían con los de izquierda en el tema de la democratización del DF y que fue a lo largo de las consultas en las que consolidaron una propuesta en común.

El PAN y el Partido Democrático Mexicano (PDM), situados a la derecha, critican el desempeño de Ramón Aguirre al frente del gobierno del DF y a la relación que existía entre el gobierno local con el gobierno federal. La democratización, desde esta postura, tendría que ver con restablecer los poderes políticos de la ciudadanía obligando a las autoridades a ser cuidadosos con el desempeño de sus cargos. Los partidos de izquierda criticarían al titular de la Sedue por las actitudes mostradas frente a los damnificados.

De acuerdo a las responsabilidades y atribuciones del Secretario de Estado, la discusión que dieron los partidos de izquierda manifiesta la necesidad de replantear los términos en los que se relaciona el Legislativo con el Ejecutivo. Las críticas que se le hicieron a Guillermo Carrillo Arena tuvieron como base las quejas emitidas por las organizaciones de damnificados y se evidenció que, por un lado, los Consejos Consultivos no cumplían con las funciones de comunicación a través de la cuál se

puedan expresar los ciudadanos y, por el otro, se evidenció que en el recinto Legislativo de carácter federal difícilmente se podrían atender las demandas de interés estrictamente local.

En esta sesión el PRI, al defender a los funcionarios del gobierno federal, se dedicó a señalar las atribuciones del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. Defendió el buen criterio del Presidente de la República para mantener o quitar a sus colaboradores, tal como lo estipula la Constitución de 1917 y aseguró que los argumentos vertidos por la oposición carecían de fundamento. En este momento el PRI defendió el orden presidencial en que se organiza el Estado Mexicano y omitió argumentar sobre la democratización del DF.

Hechas las distinciones y señalado los puntos de coincidencia entre los partidos de oposición se procederá a revisar las propuestas de reforma a la estructura política del DF. Será en este apartado donde se señala que los partidos de oposición fueron tejiendo su alianza a lo largo de las consultas públicas sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, pero fue durante las sesiones extraordinarias donde la alianza se consolida bajo la propuesta de instaurar el “estado 32” o Estado de Anáhuac.

Finalmente se hace explícita la idea de ciudadanía que defendía las propuestas de reforma política del DF más fuertes durante el debate en el sistema político mexicano.

### **5.1.- Convocatoria a las Audiencias para la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal**

El 17 de junio de 1986, el Presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, emitió la convocatoria a las audiencias públicas sobre la Renovación Política Electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. En estos se convocó a los partidos políticos nacionales, a las organizaciones políticas, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a los ciudadanos en general. Aquí interesa, específicamente, lo que se vertió dentro de la mesa de la participación ciudadana en el DF.

La consulta tendría por objetivo recabar opiniones en torno a la democratización de la vida política de la República mexicana. Con respecto a la participación de la ciudadanía en el Gobierno del Distrito Federal, el interés se encamina a buscar los mecanismos que

permitan reconfigurar las estructuras de gobierno locales. “La consulta incluirá opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica, como sede de los Poderes Federales” (Convocatoria, 1986: 2)

Al ser la Secretaría de Gobernación quien convocó, y no el Presidente de la República directamente, supone que el titular de la Segob sería el responsable de organizar y de estar al tanto del desarrollo de la consulta. Esta tarea estuvo bajo la responsabilidad de una Comisión que fue presidida por el mismo Secretario de Gobernación y apoyada por un representante de la Cámara de Diputados y uno de la Cámara de Senadores, también incluyó la presencia de los representantes de cada uno de los partidos políticos nacionales con registro y del Subsecretario de Gobernación, que fungió como Secretario de la Comisión.

La consulta, como tal, parece ser una estrategia que tuvo por objeto, de manera explícita, forjar la idea de democratización del país a través de acciones en las que participen los diferentes actores políticos y sociales. El Presidente de la República se reservó el lugar para que, teniendo como base la participación de los diferentes actores en la consulta, elaborase una conclusión que derivaría en una posible propuesta de reforma al Congreso de la Unión.

La convocatoria está dirigida a una ciudadanía de carácter federal es decir, tiene contemplado la participación de la ciudadanía en general y no sólo la capitalina. Por lo que se permitía que gobernadores, partidos políticos, organizaciones sociales o ciudadanos oriundos de otras entidades federativas puedan opinar y votar sobre la organización gubernamental del DF. Es cierto que las audiencias se encontraban dirigidas para lograr una reforma política en la República Mexicana, pero también es importante señalar que el hecho de que haya habido intervenciones de gobernadores de otras entidades federativas en las cuestiones del DF es coherente con la idea de ciudadanía de excepción que aquí se ha manejado. Es decir, es coherente con la naturaleza jurídica como sede de los poderes federales donde los problemas de la capital son problemas que corresponden tratar a todos los ciudadanos de la República mexicana, negando la exclusividad del gobierno capitalino a los ciudadanos locales.

No obstante, el eje de la discusión se situaba en el devenir de la organización política del DF y por lo tanto de la situación política de los ciudadanos que habitan en esta región. La ciudadanía local del DF se concebía como una ciudadanía con facultad de gestión de recursos y servicios, restringiendo así los derechos políticos de los capitalinos. La ciudadanía capitalina queda como una ciudadanía en condición de excepción, pues de acuerdo a la naturaleza jurídica del DF ésta se establece de manera diferente a la ciudadanía que se vive en cualquier entidad federativa de la República.

La convocatoria de la consulta tiene como línea discursiva la democratización de la República mexicana, la disertación sobre la participación ciudadana en el DF es sólo una parte del proyecto integral titulado “Renovación Política”<sup>10</sup>. La democratización que planteó el Presidente de la República tiene como bases discursivas la consecución del proyecto del pueblo revolucionario establecido en la Constitución de 1917, pero también el tono novedoso de la noción de renovación que caracterizó al discurso del gobierno de Miguel de la Madrid. La idea de la Revolución constante, es decir, la búsqueda constante de aplicar y adecuar la Constitución de 1917 a la cambiante realidad mexicana se trasladó a la noción de la democracia. La democracia adquiere un sentido dinámico a partir de las expresiones sociales haciendo necesario revisar y renovar las instituciones sobre los que se organiza la sociedad mexicana.

Sin embargo, la renovación hacía posible entender a la democracia como un valor. La democracia como una actitud que se vería reflejada en los diferentes mecanismos y normas de la vida de la sociedad mexicana. Esto es, que la manera en que se desarrollen los diferentes procesos institucionales sea legítima y, sobre todo, que le sea confiable a la misma sociedad. De acuerdo con el documento de la convocatoria la Constitución de 1917 “define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Convocatoria, 1986: 1). El perfeccionamiento de la democracia mexicana se establece a partir de la renovación de los mecanismos y normas que regulan la participación y la expresión democráticas.

---

<sup>10</sup> La democratización del DF forma parte de la Renovación Política que impulsó Miguel de la Madrid. En las reformas impulsadas como parte de la Renovación también se llevaron a cabo reformulaciones en el diseño de las cámaras de legisladores y en los órganos que vigilarían las elecciones presidenciales de 1988.

Tomando en cuenta lo anterior, el proceso de democratización impulsado por Miguel de la Madrid Hurtado se define como un proceso de “democratización integral” que contempla el perfeccionamiento de los procesos electorales, como mecanismos idóneos para el desarrollo de la vida política del país. La participación corresponsable y activa de la sociedad en la política del país deberá ser a partir de los partidos y asociaciones políticas, pero también, con la participación de los ciudadanos a través de la “vía establecida y regida por el derecho por legitimar el ejercicio del poder de los gobernantes” (Convocatoria, 1986: 1).

Este procedimiento no sólo legitimaría que el Presidente de la República someta una propuesta al Congreso de la Unión y sea aprobada por la mayoría priísta, sino que también dotaría al gobierno de Miguel de la Madrid de cierta imagen como un gobierno democratizador. En “el transcurso de mi Gobierno el proceso de democratización integral se ha traducido en el fortalecimiento de la división de los poderes, del federalismo, del municipio libre, la planeación democrática, el ensanchamiento de la consulta popular y la participación ciudadana, el diálogo con los partidos y la observancia estricta del estado de derecho, el respeto a las garantías y a las libertades individuales y sociales, así como, el mejoramiento de la administración de justicia y la reforma judicial” (Convocatoria, 1986: 1)

Se argumenta que el gobierno de Miguel de la Madrid ha buscado llevar a la práctica una política de diálogo con los diferentes sectores y organizaciones sociales, tratando de abrir canales de participación de las minorías “apoyando la integración en partidos políticos de todas las corrientes ideológicas que coexisten en la República. Se ha fortalecido el pluralismo político nacional.” (Convocatoria, 1986: 1) Esto cumple una doble función, por una parte, la convocatoria tuvo por objetivo ampliar los cauces de la democracia, renovándolos hacia la inclusión de los sectores minoritarios o que por lo general se han encontrado marginados. Pero, por la otra, la consulta vendría a fungir como un factor que legitimaría el esfuerzo de los primeros años del mandato de Miguel de la Madrid. En una frase coloquial sería “la cereza del pastel”.

La invitación a considerar la democratización del DF, específicamente la participación de la ciudadanía en el gobierno del Distrito Federal, es un acto en el que se pone a discusión la efectividad y luego la renovación de los Consejos Consultivos. Es

decir, con la convocatoria no se estaba buscando replantear el estatus jurídico de la capital de la República Mexicana en función de la restitución de los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos. En todo caso es un esfuerzo por ampliar las atribuciones de los Consejos Consultivos en tanto que son la institución existente y que no contraviene con la naturaleza jurídica del DF.

## **5.2.- La propuesta presidencial**

El 28 de diciembre de 1986 el Presidente de la República presentó su propuesta para reformar el DF instalando la ARDF. Ya en el Congreso de la Unión, la propuesta fue turnada a las diferentes comisiones legislativas que evaluarían y, de ser necesario, se le harían modificaciones. Las comisiones resolvieron que la propuesta presidencial era viable con pequeñas modificaciones. Las Comisiones de la Unión pusieron atención en que la propuesta fuese coherente con los preceptos constitucionales, es decir, que la ARDF no contraviniese con la naturaleza jurídica de DF como sede de los poderes federales asentada desde el Congreso Constituyente Originario de 1824. Originalmente la propuesta del Presidente sugería la instalación de la Asamblea Legislativa, pero el propio diseño de la propuesta no dota atribuciones legislativas al nuevo órgano para no contravenir con la naturaleza jurídica del DF. Por este motivo, una de las pocas modificaciones que sufrió esta propuesta fue la de cambiar el nombre de Legislativo a “de Representantes”.

La propuesta presidencial, a diferencia de la convocatoria para la consulta sobre la participación ciudadana, se dirigía a regular la participación de los ciudadanos capitalinos tratando de respetar la ciudadanía federada. La ARDF plantea la instauración de un órgano que estaría supeditado a los poderes federales, contaría con la participación de los partidos políticos para exponer y discutir los problemas de la localidad imposibilitando al órgano en materia legislativa. La participación de la ciudadanía se daría a través de los partidos políticos que tienen registro nacional y que fungen al interior de la Asamblea, pero también en la organización ciudadana a partir de juntas vecinales que tendrían por función llevar las demandas y problemáticas al nuevo órgano capitalino.

La propuesta de la ARDF respondía a la necesidad de democratizar al gobierno del DF expresada por los diferentes actores políticos y sociales. El planteamiento hecho por el Presidente de la República obedece a la lógica de la renovación de las instituciones, la ARDF fue el perfeccionamiento de los Consejos Consultivos a través de los cuales se regulaba la participación ciudadana en el gobierno del DF. En este planteamiento se sigue expresando la idea de ciudadanía de gestión con una participación política casi nula establecida a través de mecanismos de vigilancia de las actividades y de las decisiones de las autoridades locales, así como de la propuesta de programas y bandos referentes a la localidad.

La renovación en la vida política del DF se establecería a través de tres acciones concretas: “-La creación de una asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social. -El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal, y -la organización de un Poder Judicial independiente e inamovible.” (Dictamen de las Comisiones de la Unión, 1987: S/P).

La propuesta de la Asamblea de Representantes no contravenía lo establecido en el Artículo 40 de la Constitución de 1917, pues se respetaba el pacto federal porque se mantenía al DF como espacio abierto a la participación de todos los Estados federados. De acuerdo con las Comisiones de la Unión, esta propuesta lograba dar un paso en la incorporación de la ciudadanía capitalina en lo relativo a las problemáticas locales. Con esta propuesta no se desconocía la importancia que tienen los municipios libres y los Estados federados, pero sí se exponía una nueva alternativa en la democratización del Distrito.

El nuevo órgano estaría integrado por 66 diputados, de los cuales 40 serían electos por el principio de mayoría y 26 serían por representación proporcional. Esta conformación tenía como objeto que las diferentes ideologías existentes en el DF estuvieran representadas en el órgano. La democratización que se buscaba establecer a través de estos mecanismos tiende a rescatar aquellos elementos de índole procedimental pero también buscó establecer la participación ciudadana más allá de la emisión del voto. “Por sus atribuciones y composición, la asamblea tiende a que la democracia vaya más allá del voto y comprometa a todos en el gobierno que interesa a las mayorías; se

trata de asegurar el tránsito de la democracia electoral a la democracia participativa.”  
(Dictamen de las Comisiones de la Unión, 1987: S/P)

Las principales funciones de la ARDF serían: supervisar los programas de obras y presentación de servicios encomendados a las autoridades administrativas de la capital; ratificar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal nombrados por el Ejecutivo; presentar iniciativas de leyes o decretos que aprobaría o desecharía el Congreso de la Unión. El Congreso de la Unión seguía manteniendo la función legislativa local en los asuntos locales del DF y la ARDF sería un órgano con atribuciones restringidas.

Las Comisiones de la Unión aprueban la propuesta del Ejecutivo, en el dictamen se argumenta que la instalación de la Asamblea es una muestra de voluntad para encontrar los espacios para la participación de la comunidad en las decisiones gubernamentales. La ciudadanía tendría distintas maneras para acceder a los espacios de decisión para demandar nuevos ordenamientos legales o para transformar aquello que consideren superado por la dinámica social. Las Juntas de Vecinos se siguieron considerando como la base de la participación ciudadana en la capital del país, con esto se planteó que se fortalecería a los vecindarios, barrios, colonias, como epicentros en los que se pueden encontrar soluciones a los problemas más inmediatos, pero también, en dónde se deben generar las soluciones que trasciendan el ámbito inmediato y que tengan repercusiones en la ciudad de México.

La ciudadanía local se mantuvo en un estado de excepción. Los mecanismos del nuevo órgano contemplan la participación a través de las urnas en la elección de los representantes de ámbito local, pero no se otorga poder para legislar, tenemos un órgano electo que parece congreso, pero no lo es. El gobierno de la capital sigue estando bajo la responsabilidad de los poderes federales y apoyados por el nuevo órgano de atribuciones restringidas. Con estos mecanismos se sugieren que los ciudadanos podrían presentar iniciativas de ley referentes a la localidad que para su aprobación requerían pasar por la ARDF y, al final, ser aprobados por el pleno del Congreso de la Unión. El presidente de la República sigue teniendo una fuerte influencia en la designación de las diferentes figuras en el poder judicial de la localidad. La ciudadanía mantiene su excepcionalidad en comparación a la ciudadanía que existe en las demás entidades federativas.

### **5.3.- Interpretaciones sobre la federación y la Constitución de 1917 desde el PRI**

El dictamen emitido por las Comisiones de la Unión se discutió y fue aprobada a mediados de abril en una sesión extraordinaria. La oposición señala que la conformación de las Comisiones de la Unión tenía en su mayoría a legisladores pertenecientes al PRI, por lo mismo es que la propuesta presidencial casi no tuvo modificaciones y fue la línea discursiva que defendieron los Diputados y Senadores priístas en las sesiones extraordinarias.

En el dictamen se aclara que la naturaleza jurídica del DF como sede de los poderes federales fue establecida por el Constituyente de 1824.

“Esta decisión contenida en la primera Carta Magna del México Independiente se mantuvo en vigor, no sin que mediasen importantes discusiones al respecto, por los Constituyentes de la Reforma y la Revolución. El DF sólo ha sido formalmente suprimido de nuestra estructura constitucional bajo los regimenes centralistas de 1836 y 1843.” (Dictamen de las Comisiones de la Unión, 1987: S/P)

La ciudadanía federada igualmente tiene sus antecedentes originarios en esta Carta Constitutiva de 1824. Esta ciudadanía defiende la posibilidad de que todos los ciudadanos de los estados federados se encuentren ante el Congreso de la Unión en términos de igualdad. Aquí la ciudadanía que se defiende es la que aseguraría la participación abierta de los representantes de los estados miembros de la federación en las instancias del poder federal. En los poderes federales se busca que los miembros federados, por una parte, guarden una identidad propia y autónoma frente a la federación pero, por la otra, también fincan la identidad como parte de la federación.

Los poderes federales requieren tener un territorio libre de algún otro poder soberano, como lo podría ser el poder local, debido a la importancia de las decisiones y debates que sostiene la Federación. Este territorio sede de los poderes federales sería, entonces, responsabilidad de los estados federados que componen la unión federal. “El Distrito Federal se creó y existe para que los poderes de la Unión gocen de sede propia, en un marco de autonomía y unidad que excluye por principio la existencia de organización o poderes Legislativos o Ejecutivos autónomos y diversos.” (Dictamen de las Comisiones de la Unión, 1987: S/P) Esto implica que la responsabilidad de los problemas que acontecen dentro del DF son responsabilidad, en primera instancia, de los poderes

federales y, en segunda instancia, de interés para todos los estados miembros de la federación. Los ciudadanos de cualquier entidad federativa pueden opinar acerca de los problemas locales del DF. Es una responsabilidad de la ciudadanía federada.

El que el DF quede bajo la jurisdicción de los poderes federales, y luego de la federación, implica que la ciudadanía queda sometida a una condición de excepcionalidad. Los ciudadanos capitalinos se consideran igualmente responsables de lo que acontece dentro del DF y podrán acceder a las instancias federales en la participación de la elección de los representantes que les corresponden en el Congreso de la Unión y en la elección del Jefe del Poder Ejecutivo. Los ciudadanos capitalinos no podrían elegir a sus autoridades locales, ni tampoco podrían opinar y participar en los problemas locales de los demás estados federados.

Al hacer un seguimiento de la evolución de la organización política al interior del DF se puede advertir que la ciudadanía capitalina ha ido agudizando su carácter de excepcionalidad. En el Constituyente de 1824, cuando se definió la naturaleza jurídica del DF, se organizó en municipios a los pueblos que habitaban en el territorio que fungirían como sede de los poderes federales.

En 1899 el Congreso establece la división municipal de la ciudad de México para efectos políticos-administrativos. En 1903, con la Ley de organización Municipal del Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal queda bajo los poderes federales. Los municipios se establecen como órganos que participarían en la elaboración de políticas de policía y de buen gobierno, esto es, con atribuciones estrictamente de administración municipal y como voz consultiva. “La personalidad jurídica de los ayuntamientos se suprime” (Dictamen de las Comisiones de la Unión, 1987: S/P) En 1928 fueron suprimidos los municipios de la Ciudad de México, por iniciativa de Álvaro Obregón, pues se argumentó que los municipios propiciaban problemas de carácter político y administrativos que surgían por la coexistencia de autoridades en un mismo territorio y se establecen los Consejos Consultivos.

En esta lectura histórica se ubica al Congreso de 1824 como el Constituyente Originario en el que definió el carácter federado de la República mexicana y con este la naturaleza jurídica del DF, el Constituyente de 1917 ratificó este sentido federal en el artículo 40 que dice que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república

representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecidos según los principios de esta ley fundamental” (Constitución, 1917). El discurso del PRI estima que en este artículo se defiende la naturaleza jurídica del DF como sede de los poderes federales y asegura que es en la Constitución vigente en donde se sistematiza la voluntad del pueblo mexicano, como fuente de la soberanía nacional.

Con esta interpretación sobre el carácter federado de la nación y de la naturaleza jurídica del DF, el PRI defiende que la ARDF es una propuesta que respeta lo establecido en el artículo 40 y por ende la voluntad del pueblo. Cuando a este partido se le propuso la instauración del “estado 32” o Estado de Anáhuac, apelaron al artículo 40 indicando que las facultades de los poderes constituidos no pueden contravenir lo estipulado por el Constituyente Originario. “Las comisiones que suscriben estiman que el Poder revisor de la Constitución de que se hayan investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales por estimar que éstas son competencia exclusiva del Poder Constituyente Originario” (Dictamen de las Comisiones de la Unión, 1987: S/P). Con esto no sólo se cierra la posibilidad de romper con la ciudadanía de excepción, en la que se encuentran los capitalinos, sino que además queda de manera implícita que éstos no tienen las facultades para cambiar y mejorar las formas de gobierno en las que se encuentran.

#### **5.4.- Ciudadanía federada de excepción**

En otro momento ya se había señalado la existencia de una ciudadanía federada de excepción que regía en el DF a través de los Consejos Consultivos. Se había indicado que esta ciudadanía adquiriría dos niveles, en el primero, se sostiene que la naturaleza jurídica del DF tiene que ver con la protección de los debates en las instancias de poder federal donde se deciden las cuestiones que interesan a los estados federados. En el segundo nivel, la ciudadanía local se ve diezmada en sus derechos políticos ya que sólo cuenta con los Consejos Consultivos como órganos de participación política. En la práctica, la ciudadanía capitalina se veía relegada a una ciudadanía de gestión.

La ciudadanía federada es aquella que se establece de acuerdo al carácter federal con que se ha definido a la República mexicana desde el Congreso Constituyente de 1824.

En esta se ha establecido que los representantes de los diferentes estados federados puedan participar y verter sus propuestas y votos en las instancias de poder federal. Esta ciudadanía establece que todos los miembros de la federación adquieran cierta igualdad que los dote de autonomía, uno frente a otro, pero que también se identifiquen como parte de la Unión.

La ciudadanía federada de excepción se refiere a la cualidad especial a la que se encuentran sujetos los ciudadanos capitalinos. Antes ya se había explicado como es qué esta ciudadanía adquiriría un aspecto de ciudadanía de gestión y cómo es que la participación de estas se ordenaba a través de los Consejos Consultivos y de las organizaciones semipartidistas, ahora la mirada se centrará en la propuesta de la ARDF.

La propuesta de la ARDF era sostenida por el PRI y la argumentación que emplazó esta facción parlamentaria tiene como interlocutores a los partidos de oposición con representación en el Congreso de la Unión. Los argumentos que se utilizarían tendrían como base discursiva la defensa de la Constitución de 1917 y por tanto la necesidad de respetar la naturaleza jurídica del DF, pero también tendrían como referente la noción de renovación del discurso presidencial con lo cual la ARDF se sitúa como el perfeccionamiento de los Consejos Consultivos. Con esto se preserva la ciudadanía federada de excepción.

El perfeccionamiento de los Consejos Consultivos, de acuerdo con la noción de renovación, tendría como punto de vinculación la emisión de los votos para elegir a los representantes que ocuparían los escaños de la Asamblea. La emisión de los votos sería una de las novedades que presentaría la ARDF a diferencia de los Consejos Consultivos en donde los Consejeros se elegían, primeramente, en las reuniones barriales donde los jefes de manzanas irían escalando posiciones hasta designar al Consejero Consultivo.

La ciudadanía federada de excepción tendría como principal medio de vinculación con el gobierno una representación limitada. Las atribuciones de los representantes que ocuparían los escaños de la Asamblea estarían limitadas de acuerdo a las facultades de la propia ARDF. El poder local se sigue manteniendo bajo la responsabilidad de los poderes federales y en el aspecto legislativo la Asamblea queda supeditada a la supervisión y aprobación del Congreso de la Unión.

Esto no sería la única forma de vincularse con las instancias gubernamentales que tendrían los ciudadanos capitalinos, sino que también se rescatan las juntas vecinales como espacios donde los ciudadanos capitalinos llegarían a acuerdos acerca de las mejorías que requiere la comunidad. No obstante los resultados de estas juntas vecinales tienen como paradero la ARDF y, con un poco de suerte, estos podrían llegar al Congreso de la Unión como iniciativa de ley.

La ARDF se convierte en un garante de la ciudadanía federada de excepción pues, como ya se ha indicado un poco más arriba, el diseño de esta es respetuoso de la naturaleza jurídica del DF. Sin embargo, esta propuesta también responde a la demanda, reconocida por el Presidente de la República, de democratizar la vida política local. La ciudadanía federada de excepción tiene como objeto de vinculación con las instancias gubernamentales la de ampliar los causes de la participación ciudadana capitalina pero sin dejar que esta se gobierne, permitiendo a la clase gobernante mantener el régimen hasta entonces vigente.

### **5.5.- La propuesta de los partidos de oposición: la ciudadanía local plena**

Durante las Consultas Públicas sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal acudieron y discutieron diversos actores políticos y sociales. Las posiciones sostenían dos posturas principales, por una parte estaban aquellas que defendían que la democratización del DF se debía darse en un sentido que no contraviniese lo que se encuentra establecido en la Constitución de 1917 y, por otra parte, estaban aquellas que abogan por la creación de órganos locales que permitiesen a la ciudadanía capitalina gobernarse a sí misma.

A lo largo de las consultas se hacía claro que, de acuerdo a la fuerza de las diferentes posiciones, a lo más que se podría aspirar es a la instauración de un Congreso local. Para los primeros, los del PRI, esto significaría el perfeccionamiento de las instituciones existentes y sería un avance en la democratización sin contravenir a la Constitución de 1917. En esta postura se consideraba que la instauración de un Congreso local significaba la creación de las instituciones y de los mecanismos que permitirían tener mayor sensibilidad a la expresión ciudadana. Para los segundos, la oposición, el Congreso local se consideró como un pequeño paso en la democratización del DF. Una

vez que se instaurará el Congreso local, se buscaría avanzar en la instalación de los demás poderes locales que aseguren la participación política de los ciudadanos.

Los partidos de oposición tenían puntos en común sobre la democratización del DF que consolidaron en dos propuestas de reforma de la estructura política de la localidad muy similares entre sí. Estas propuestas se presentaron al pleno del Congreso de la Unión el 23 de septiembre de 1986 por el PPS y el 21 de octubre de 1986 por la alianza formada por el PAN, PDM, PSUM, PMT y PRT.

Las dos propuestas coinciden en el propósito de crear el “estado 32” o Estado de Anáhuac. Esto significa que el DF dejaría de ser un distrito para convertirse en un estado federado, en el que los ciudadanos elegirían al gobernador y a los diputados que ocuparían los escaños en un congreso de carácter local. La diferencia que existe entre las propuestas está en que la del Partido Popular Socialista (PPS) apoya la existencia de un espacio delimitado al interior del Estado de Anáhuac, que fungiría como la sede de los poderes federales. En tanto que en la propuesta formulada por los cinco partidos se plantea que los poderes federales pueden seguir residiendo en el Estado de Anáhuac pero sin prerrogativas de “neutralidad” definidas como esenciales de un distrito federal.

Las propuestas de la oposición no sólo apelan a la factibilidad de la coexistencia de dos niveles de poderes (local y federal), sino que además proponen la organización de la ciudad en municipios. Éstos serían las células más pequeñas en las que los ciudadanos tendrían una participación directa en la solución de los problemas de su comunidad y tendrían la facultad para dictar reglamentos aplicables al propio municipio. Los municipios elegirían representantes que llevarían la voz y el voto al congreso local.

De esta manera los partidos de izquierda demandan la democratización del DF a través de la restitución de los derechos políticos rompiendo así con la ciudadanía de excepción que se vivía en la capital. Con estas propuestas, aparece implícita la idea de que en el DF existe una sociedad dinámica, comprometida con la vida política de la ciudad. Esto es posible si se considera que los partidos de izquierda tienen relación con los movimientos sociales que buscan métodos alternos para hacerse visibles en el sistema político y en las instancias de representación. No se debe olvidar que también se defiende la idea de ciudadanía de corte liberal que sostienen los partidos de la derecha en la que devolver los derechos políticos de los ciudadanos no es otra cosa más que apartar

al Estado del espacio privado de los individuos, así como aclarar los mecanismos de comunicación entre uno y otro. Mecanismos que establecen la delimitación entre el espacio público y el espacio privado.

En abril de 1987, en el Congreso de la Unión, el PPS se sumó a la propuesta defendida por los cinco partidos, aunque hizo manifiesta su extrañamiento ante la alianza sostenida entre los partido de derecha y los de izquierda, también señalaron que esta propuesta guarda fuertes similitudes con la presentada el 23 de septiembre. El PST defendió la propuesta que habían impulsado desde 1981 en la que pugnaban por el establecimiento de un Congreso local y un gobernador de elección popular, de tal manera que su posición era compatible con la de la alianza de los cinco partidos. Finalmente el PST y el Partido Autentico de la Revolución Mexicana (PARM) se adhirieron de manera silenciosa a la propuesta de la oposición a lo largo de las sesiones en las Cámaras Legislativas.

La propuesta de los partidos de oposición se sostienen en una lectura de la historia del DF que contraviene a la que se cuenta en el documento del dictamen de las Comisiones de la Unión y que, por tanto, defienden los legisladores del PRI. En la lectura de la oposición se sostiene que la naturaleza jurídica del DF, como sede los poderes federales, siempre ha estado a discusión y que, si ésta se ha mantenido, no ha sido de una manera consensuada entre las diferentes partes. Desde esa perspectiva, la ciudadanía capitalina, desde 1824, ha vivido en situación de excepción, las diferentes reformas en materia de participación han ido diezmando los derechos políticos de los defeños.

Antonio Monsiváis, diputado del PDM, evoca que en el Constituyente de 1856-1857 hubo la propuesta de restablecer la ciudadanía plena de los capitalinos sostenida por Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Guillermo Prieto, y que perdió por 10 votos de diferencia, pero que tuvo la fuerza suficiente para establecer que los problemas locales de la capital serían responsabilidad del Poder Legislativo Federal y no sólo del Ejecutivo. En esa ocasión, al igual que en 1824, los poderes federales seguían estando a cargo de los problemas locales del DF pero tenían como base la organización de los habitantes en municipios.

En 1903 Porfirio Díaz ratificó que el DF seguiría bajo la responsabilidad de los poderes federales y que el Poder Ejecutivo tendría presencia a través de la Secretaría de

Gobernación. Los municipios ahora tendrían un intermediario con el responsable del gobierno local para buscar la solución de sus problemas y demandas. Venustiano Carranza planteó la supresión de los municipios en el DF. Fue Heriberto Jara quien argumentó que al suprimir los municipios se eliminarían los derechos políticos de la ciudadanía capitalina logrando frenar la propuesta de Venustiano Carranza. No obstante, en 1928 se suprimieron los municipios y se crearon los Consejos Consultivos como mecanismos que permitirían la participación ciudadana en la capital de la república.

El recorrido histórico de Antonio Monsiváis concluye señalando que se ha atacado constantemente a los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos. Los diferentes mecanismos que se han establecido buscan mantener las condiciones jurídicas del DF bajo argumentos militares y políticos “que pasan por el centralismo de Santa Anna, la dictadura de Díaz y el presidencialismo a ultranza que existe actualmente en nuestro país” (Cámara de Diputados, 1987: S/P) Desde esta perspectiva la noción de “federal” adquiere un carácter dinámico negando así la que el Constituyente Originario sea el único con la facultad de modificar el estatus jurídico del DF.

La creación del “estado 32” o Estado de Anáhuac tendría como consecuencia la democratización que requiere el DF al establecer los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos. Esta propuesta no se opone al carácter federal establecida en las diferentes Constituciones que han regido en México, pues romper con la excepcionalidad del DF reforzaría el espíritu democrático, desechando así el argumento que niega la coexistencia entre dos o más niveles de poderes soberanos en un mismo territorio. La oposición puso de ejemplo que cada uno de los estados federados es parte del territorio nacional y depende de los poderes federales, pero también tienen la responsabilidad exclusiva de los poderes locales sin que se presenten problemas entre los diferentes niveles de poder.

En la propuesta del “estado 32” o de Anáhuac se plantea una estructura similar de la estructura federal de la república; es decir, los municipios se relacionarían con los poderes locales tal como lo hacen los estados federados con los poderes federales. Por supuesto que este planteamiento no coincide con lo que los priístas entienden como la voluntad del pueblo expresada en la Constitución de 1917, específicamente en el artículo 40.

En la visión del PRI, al contraponerse a los principios fundamentales del artículo 40, la oposición se contrapone al Constituyente Originario. En cambio, la oposición asegura que la soberanía no reside en la Constitución de 1917 sino, en todo caso, en el artículo 39 de la misma Constitución: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el alienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” (Constitución, 1917)

De tal manera que el punto fuerte de la propuesta de la oposición concuerda con el establecimiento de los municipios como espacios de participación ciudadana y como mecanismos para dar cauce a la voluntad del pueblo. Los ciudadanos se ven involucrados no sólo en la elección de las autoridades municipales, sino que también en la solución de aquellos problemas específicos de la comunidad. Al funcionar el régimen de los municipios de forma similar a como se relacionan los estados federados con los poderes federales, se posibilitaría que el gobierno de la ciudad se planifique con la participación y coordinación de todos los municipios. Así la ciudadanía al ser la unidad básica de los municipios queda involucrada en el desarrollo de las tareas de coordinación con los otros municipios, es decir, en la elaboración y aplicación de los planes y programas que afectarán a la ciudad.

La ciudadanía local plena también parte de la observación de la ciudadanía federada pero que hace explícita la exigencia de la reinstauración de los derechos políticos a la ciudadanía capitalina. Para tal efecto se propone la instauración del “estado 32” o del Anáhuac, contraviniendo con la naturaleza jurídica del DF, entonces vigente, y por tanto con la ciudadanía de excepción que defendía el PRI. Como parte de la instauración del “estado 32” se contempla la instauración de los poderes locales en donde los ciudadanos capitalinos no sólo participarían en las decisiones de gobierno, sino que, además, se gobernarían así mismos.

Esto no contraviene a la idea de federación que se sostiene dentro de la Constitución de 1917 y que fue establecida desde el Constituyente de 1824. En todo caso cuestiona la lectura de federalismo que ha defendido el PRI en sus diferentes facetas. En primer lugar, se argumenta que en las demás entidades federativas se ha comprobado empíricamente que dos niveles de gobierno pueden coexistir en un mismo territorio.

Esto permitiría imaginar que la naturaleza jurídica del DF podría ser modificado en función de las necesidades políticas de la capital.

En un segundo lugar, se identifica que la idea de federación se ve contrariada por la existencia de la excepcionalidad en que se encuentra el DF, pues la federación requiere que cada uno de los integrantes sea autónomo e independiente, gozando así de una igualdad jurídica frente a la estructura estatal. Esto no sólo es aplicable a las entidades federativas que componen la federación, sino que debe ser cumplido también en las figuras de todos los individuos reconocidos como ciudadanos mexicanos.

Lo cual implicaría que la ciudadanía capitalina recuperase sus derechos políticos para equilibrarse con los ciudadanos de cualquier otra entidad federativa. De ahí el nombre de ciudadanía (federal) local plena que se opondría a la ciudadanía federada de excepción, esta última es la propuesta del Presidente de la Republica y del PRI, es decir, de los interlocutores de los partidos de oposición.

El punto de vinculación de la ciudadanía local plena se sitúa en la emisión del voto para elegir o ser electo como representante en las instancias de poder local establecidos en el “estado 32”. La instauración del “estado 32” o de Anáhuac supondría el establecimiento de una estructura gubernamental local en la que las autoridades serían electas de entre los ciudadanos capitalinos. Al momento en que las autoridades locales dejan de ser impuestas por el gobierno federal tendrían que responder a la ciudadanía por sus promesas hechas en campaña y por sus acciones realizadas durante sus funciones.

Un segundo punto de vinculación sería a partir de la re-instalación de los municipios como un espacio en donde los ciudadanos se organizarían entre sí y tratarían los problemas de sus comunidades o barrios. La propuesta de re-instalar los municipios obedece a la idea de que, de acuerdo con el artículo 39 constitucional, la soberanía del pueblo radica en la voluntad del pueblo y no así en la Constitución. Los municipios son entonces un espacio donde los ciudadanos discutirían y formarían los nuevos valores que tensarían el espacio público, pero también los mecanismos idóneos para dar cauce a la ciudadanía capitalina.

Esto supone que los medios de vinculación gubernamentales quedan establecidos a través de la elección de los funcionarios que ocuparían las instancias de poder local, es

decir, por medio de los representantes por elección. Así se establecería al gobernador local y a los representantes con poder de legislación en materia local. Estos funcionarios públicos elegidos por la ciudadanía tendrían la obligación de exponer y verter las propuestas e inquietudes expresadas desde los municipios.

La vinculación de la ciudadanía local plena con las instancias gubernamentales tendría por objeto crear y transformar las instancias de poder local. Con esto los ciudadanos tendrían la posibilidad de ir adecuando los mecanismos y reglamentos a partir de los cuales se relacionarían en el espacio público, así como los que regularían la relación del Estado con la ciudadanía capitalina.

La ciudadanía local plena busca romper con la ciudadanía de gestión que imperaba en la capital tratando de establecer los mecanismos y los espacios de participación. Los municipios se convierten en la unidad básica en el planteamiento del “estado 32” o de Anáhuac, en esta se contempla que los ciudadanos tendrían una participación directa. A partir de esto la ciudadanía local plena se podría relacionar con la ciudadanía popular pues es en estas instancias en donde los ciudadanos podrían edificar las soluciones que contribuyeran al barrio sin romper con las tradiciones de éstos. Este sería el planteamiento de la ciudadanía participativa a través de la cual los partidos de izquierda buscan vincular a las organizaciones populares.

En términos generales la ciudadanía local plena, la instauración de los poderes locales en la conformación del “estado 32” se puede entender como el establecimiento de los mecanismos propicios para el juego político capitalino. Al situarse los mecanismos a través de los cuales se regulará el espacio público, también se están situando los mínimos indispensables para la participación de los ciudadanos de a pie en las cuestiones gubernamentales. Lo cual hace posible que esta propuesta sea vinculante a la idea de ciudadanía liberal planteando, de una manera clara, aquellos límites entre el espacio público y el espacio privado.

#### **5.6.- La oposición partidaria de izquierda y la de derecha en torno a la expropiación: acuerdos de forma y desacuerdos de fondo en la idea de ciudadanía**

Llama la atención que en el debate en el Congreso de la Unión, a mediados de abril de 1987, los partidos de oposición de izquierda y de derecha lograron establecer y

argumentar una propuesta en común. Se debe considerar que fue durante las Consultas Públicas sobre la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal donde los partidos de oposición fueron encontrando los puntos en común que luego se convirtieron en dos propuestas de reforma a las estructuras políticas del gobierno del DF que guardan similitudes entre sí. Y que fue en el pleno del Congreso de la Unión que estas dos propuestas se fusionan en una.

No obstante las ideas de ciudadanía que sostienen los partidos de oposición son diferentes y, en algunos puntos, hasta antagónicas. Es interés de este acápite hacer claros los diferentes posicionamientos que confluían bajo la ciudadanía local plena. Para lograr este objetivo se ha recurrido a la revisión de la sesión del 24 de octubre de 1985 en la cámara de diputados en donde las facciones de oposición, por separado, hacen duras críticas a las autoridades federales y locales por su desempeño en las tareas de reconstrucción.

Varios de los argumentos, que sostienen las críticas lanzadas a los funcionarios responsables de los programas y comités de reconstrucción dan luz acerca de los posicionamientos frente al tema de la democratización del DF. Esto hace posible identificar las ideas de ciudadanía que coinciden y dan cuerpo a la ciudadanía local plena.

Se debe recordar que el tema de la democratización del DF no sólo era un tema bastante tratado por la oposición, sino que además ya se habían presentado varias manifestaciones al interior de los recintos Legislativos en las que se cuestionaba la estructura política local. Manifestaciones en las que destacan las coincidencias entre la oposición de la derecha y de la izquierda para tener mayor participación en la vida política capitalina y la necesidad de establecer mecanismos que dotaran de igualdad a las diferentes fuerzas que ahí confluyen.

Por ejemplo, el 24 de octubre de 1985, poco antes de que el Regente Capitalino anunciara la realización de las consultas populares, en el Congreso de la Unión la oposición cuestionó la labor de los diferentes funcionarios del Poder Ejecutivo encargados de los programas y comités de reconstrucción. Específicamente, y para lo que interesa a este apartado, se dirigirá la mirada a las críticas lanzadas contra Ramón Aguirre, Regente Capitalino, y Guillermo Carrillo Arena, titular de la Sedue. El PRI,

como mayoría en la Cámara de Diputados, defendió a los funcionarios del Ejecutivo apelando a las atribuciones del recinto Legislativo.

Fue a José Ángel Conchello, diputado del PAN, a quien le correspondió hablar sobre el desempeño del Regente Capitalino y de la estructura del DDF frente a las necesidades de los damnificados. En el argumento de Conchello está la idea de que “el pueblo” rebasó a las instituciones gubernamentales y se señala que, en efecto, la actuación de las instancias responsables ha sido “errática, cruel con unos, disimulada con otros” (Cámara de Diputados, 1985: S/N). Esta aseveración se fundamenta con lo acontecido en el mercado de Jamaica, donde el personal de la delegación se metió, no sólo en los inmuebles derruidos, sino que también destruyendo las pertenencias de las familias comerciantes.<sup>11</sup>

El diputado del PAN dirige la fuerza de su argumento enfatizando los errores gubernamentales expresados en la expedición de los decretos expropiatorios. Una vez que ha indicado las limitaciones del gobierno frente a la participación ciudadana, Conchello recuerda que en la sesión del 11 de octubre de 1985 el PDM y el PAN se opusieron a aprobar el primer decreto expropiatorio. El deslinde se justifica indicando que desde el principio los criterios que se utilizarían para decidir los predios que se expropiarían no quedaban claros. “Algunos diputados dijeron que quienes nos oponíamos al decreto nos estábamos oponiendo a las facultades expropiatorias del gobierno.” (Cámara de Diputados, 1985: S/N).

Lo que se encuentra en juego es, por una parte, la concepción que existe acerca de la figura presidencial y su relación con el Poder Legislativo. Es verdad que el Jefe del Ejecutivo tiene la facultad para expropiar los terrenos que hagan falta, pero no por eso es una medida justa. El decreto se aprueba rápidamente y con una discusión mínima. “Por esa certidumbre concreta en el acto expropiatorio del día 11 hubo quienes se opusieron, nos opusimos a un respaldo prematuro. Pero el Congreso decidió brindar su respaldo y así lo hizo saber, a la opinión pública” (Cámara de Diputados, 1985: S/N).

---

<sup>11</sup> Al Regente Capitalino también se le responsabilizó por llevar de manera poco apropiada el caso del mercado Jamaica, el cual también fue afectado por el sismo. Bajo este pretexto las autoridades buscaron desalojar a los locatarios y enviarlos, definitivamente, a otras instalaciones. Los comerciantes que tenían ahí sus fuentes de trabajo se resisten a dejar el mercado y buscaron hablar con el Regente, éste último les fue dando largas. En la exposición del Diputado Conchello se reprobaba la violencia con que se enfrentó el caso y la poca voluntad política para llegar a un acuerdo con los comerciantes.

Por otra parte, se debe recordar que los decretos expropiatorios eran una demanda de los damnificados y de distintos partidos de oposición de izquierda. De tal manera que, la postura del PAN y del PDM también puede ser leída como un posicionamiento frente a la relación que existe entre el mercado y el Estado, donde la expropiación se ve como una incidencia fuerte por parte del Estado en los ámbitos considerados como privados. No es difícil relacionar el posicionamiento de la oposición de la derecha como uno que aboga por reducir el poder del Estado frente al espacio privado.

En este aspecto la oposición a la expropiación puede ser empatada con la postura que sostenían los empresarios cuando se dirigían a los damnificados en los siguientes términos: "Acepten pasivamente que el gobierno se quede así nomás con lo que es legítimamente suyo, fruto del esfuerzo de ustedes y sus padres y sus abuelos, y sólo se quedarán en posesión de sus recuerdos" (Mes del temblor, 1985: 23). Desde este punto de vista, los empresarios opinan que lo peor ya ha sucedido pues identifican los decretos expropiatorios como medidas populistas y sostienen que en México el verdadero interés se encuentra ligado al desarrollo de las empresas.

El tipo de ciudadanía que defenderían los partidos de oposición de la derecha se le podría calificar como una ciudadanía liberal. Pues sería a partir de una definición clara de las atribuciones y mecanismos que compondrían la ciudadanía que se establecerían los límites al campo de acción del Estado, es decir, con la definición de la ciudadanía se estarían trazando los límites entre el espacio público y el espacio privado. Con respecto a los individuos, la ciudadanía liberal supondría el establecimiento de los mínimos indispensables para la participación en el espacio público.

Los partidos de oposición de la derecha tendrían como interlocutor al Presidente de la República y al PRI. La necesidad de democratizar las instituciones gubernamentales del DF supondría cambiar la fuente de legitimidad de los gobernantes locales que se encontraban en el designio del Presidente de la República y situarla a partir de la elección ciudadana.

El punto de vinculación de la ciudadanía liberal sería a través de la participación de los ciudadanos capitalinos en las urnas emitiendo sus votos para elegir a los representantes de carácter local. El planteamiento de democratización del DF, propuesto

por la oposición de la derecha, también contempla la instauración de nuevas instancias gubernamentales de carácter local.

La ciudadanía liberal tendría como medios de vinculación a las instancias de representación por elección, esto no sólo supondría la elección del gobernador sino también la de legisladores locales y con esto la instauración de un Congreso local. Los funcionarios locales al ser designados por decisión popular tendrían que responder de sus actos y proyectos a la ciudadanía que los ha elegido, con esto se evitarían errores y descuidos similares a los que se evidenciaron con los decretos expropiatorios.

El 21 de octubre de 1985 se expidió el segundo decreto expropiatorio en el que, de manera implícita, se reconocen los errores cometidos en la primera selección de predios. La responsabilidad es de Ramón Aguirre, Regente Capitalino, quien seleccionó los terrenos expropiados como parte de las funciones del DDF. Se habla de que el sismo mostró la situación de olvido en la que se encontraban las instancias gubernamentales del DF, y pues la primera selección de predios tuvo como sustento un plano catastral que tenía 10 años sin actualizarse (Ver: El plano catastral, 1985)

Los cambios mostrados en el segundo decreto expropiatorios permitieron a Conchello indicar que el Regente Capitalino y los funcionarios del DDF han asumido su responsabilidad de manera poco seria. “Con esa rectificación el señor Aguirre mostró la ligereza, la superficialidad con que actuaron los funcionarios que no tienen que rendir cuentas al pueblo, y agregan una razón más a las muchas que existen para exigir que los gobernantes del Distrito Federal sean electos democráticamente.” (Cámara de Diputados, 1985: S/N). Estos errores fueron considerados como una burla para el Congreso y para la población afectada que cada vez ha ido disminuyendo su confianza en el gobierno federal. La participación de Conchello terminó haciendo la recomendación, a Ramón Aguirre, de que renuncie a su cargo como funcionario responsable del DF, pues no es facultad de las Cámaras Legislativas destituirlo.

La crítica hecha por el Diputado Conchello cierra señalando que este tipo de errores sólo les suceden a los funcionarios que no son electos por la ciudadanía. El razonamiento estriba en que el Regente Capitalino, al ser designado por el Presidente de la República, cumplirá con las solicitudes expresas por el Presidente y no así con las promesas vertidas a los electores. Esto deja a los ciudadanos capitalinos en una posición

restringida para solicitar cuentas de las actividades y decisiones que tome el Regente. Con lo cual la vinculación, de la ciudadanía liberal, con las instancias gubernamentales tendría por objeto la de depositar en los ciudadanos el poder de gobernarse así mismos a través de la instauración de los mecanismos propicios para la plena participación de estos con el gobierno local. Esto supondría que los problemas de la ciudad capital serían responsabilidad exclusiva de los ciudadanos del “estado 32”.

En esa misma sesión el diputado Arnoldo Martínez Verdugo solicitó la renuncia del titular de la Sedue, Carrillo Arena. El diputado del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) inició reconociendo que la intención del Poder Legislativo es la de ayudar, en la medida de sus facultades, a la resolución de los problemas suscitados por los sismos de septiembre y la de colaborar con los funcionarios responsables de ejecutar las tareas de reconstrucción. También reconoció que en diferentes ocasiones y con diferentes tipos de autoridades los damnificados se han quejado, “entre muchas otras, respecto a la arbitrariedad y prepotencia, así como la ineficiencia con que ha venido actuando el titular de la Sedue, ciudadano Carrillo Arena.” (Cámara de Diputados, 1985: S/N) Actitudes que tienen repercusiones en los resultados obtenidos por el secretario de Estado.

El diputado del PSUM argumentó que la figura de Carrillo Arena es señalada, por las diferentes organizaciones de damnificados, como un obstáculo en la resolución de problemas relacionados con la reconstrucción. De esta manera, se defendió como facultad del Poder Legislativo, la de vigilar que los acuerdos tomados por las partes involucradas sean respetadas por los contratantes, pero también, está la de vigilar que cada una de las partes cumpla con las leyes y responsabilidades estipuladas para cada uno de los pactantes.

La Cámara Legislativa defiende sus atribuciones como los lugares en los que puede actuar. Sabe que no le corresponde la de pedir la renuncia a un funcionario del Poder Ejecutivo, sin embargo, lo que sí puede hacer es lanzar la solicitud al Presidente de la República para que destituyan a algún funcionario del gabinete presidencial, en este caso, a Carrillo Arena y a Ramón Aguirre. Verdugo sometió a discusión el que la Cámara solicite la destitución de Carrillo Arena al Jefe del Ejecutivo, como un acuerdo del recinto Legislativo.

La posición de los partidos de izquierda tenían como base argumentativa las diferentes expresiones de las organizaciones de damnificados para solicitar la destitución de Carrillo Arena. Esto obedecía a que los partidos de izquierda tenían cierta cercanía con los movimientos urbanos, es decir, posicionamientos en los que se buscaba llevar al pleno de las discusiones la representación de estos movimientos. Aunque esta tarea no la han logrado de una manera satisfactoria, pues de acuerdo con Casa y Ciudad<sup>12</sup>, los mecanismos empleados por los partidos políticos para integrar a los movimientos como parte del partido, son mecanismos que fungen más como obstáculos que como medios que fortalezcan el posicionamiento del propio partido.

A pesar de que en esta sesión del Congreso, se cuestionó la labor de los funcionarios responsables de las tareas de Reconstrucción en el DF, los partidos de izquierda lograron ser sensibles a las quejas de los damnificados. Estas quejas señalaban a los funcionarios Guillermo Carrillo Arena de la Sedue y a Ramón Aguirre Velásquez como obstáculos en la solución de sus problemas. Frente a la temática de que la sociedad se encuentra confundida, el Diputado Villanueva afirma que “más que confundida se encuentra indignada por que sabe y conoce del trato que este señor [Carrillo Arena] ha venido dando a los damnificados y sus organizaciones y eso es lo que hoy aquí se ha venido a plantear” (Cámara de Diputados, 1985: S/N).

Frente a este tipo de quejas el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), y el PSUM presentan una propuesta en conjunto, por Conducto del Diputado Del Ángel, donde se exhibe que varios de los edificios caídos en el sismo, eran responsabilidad de BANOBRAS, de FONHAPO. Aquí es donde se encuentra el primer elemento de la responsabilidad de Carrillo Arena, pues éste como ex-responsable de la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria de la SSA quedó implicado en varios casos de edificios caídos. Imputaciones a las cuales debía responder de manera satisfactoria que, de acuerdo con este documento, el Secretario “recurre a la prepotencia, el autoritarismo, la intimidación, la represión y la corrupción contra los damnificados...

---

<sup>12</sup> Casa y Ciudad (Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación), es una organización civil que se fundó en 1984 y que tenía por objeto asesorar a la Unión de Vecinos de Colonia Guerrero. Esta organización tuvo una fuerte participación a lo largo de las tareas de reconstrucción del sismo de 1985. La importancia de esta organización sigue expresándose en el apoyo a diferentes organizaciones del Distrito Federal.

tratando de lograr su objeto de liberar a BANOBRAS de sus responsabilidades” (Cámara de Diputados, 1985: S/N)

El segundo elemento de responsabilidad que se le señala a titular de la Sedue, tiene relación con el valor de los seguros que éste quiere dar a los afectados por los departamentos caídos. El valor que sugirió se encuentra por debajo del precio pactado con el FONHAPO, precio que de por sí ya era bajo, y muy por debajo del precio comercial. A este conflicto con los damnificados se le suma la decisión tomada por Carrillo Arena de demoler 27 edificios del conjunto Tlatelolco sin un peritaje previo, por lo cual el documento incluye un llamado al cumplimiento de los peritajes ofrecidos por el Presidente de la República para que “sean realizados de inmediato y por personas o instituciones de alta técnica y honorabilidad demostrada, a fin de que solamente después de la emisión de esos peritajes se proceda a la demolición de los edificios que realmente lo ameriten.” (Cámara de Diputados, 1985: S/N)

Con esta participación se debe observar que, en efecto, Carrillo Arena era el titular de la Sedue y que las obligaciones de este no estaban circunscritas únicamente a la localidad del DF, por tanto, la reflexión de la oposición se dirigía de una manera radical a las atribuciones del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. Lo que vale resaltar aquí en referencia a la aprobación de la ARDF es que la oposición vierte ante el pleno del Congreso de la Unión la voz de los damnificados y recuerdan al pleno que el Congreso de la Unión estableció proporcionar ayuda en la medida de sus facultades en las tareas de reconstrucción. Esto último indica la cercanía que guardaban los partidos de izquierda con las clases populares y que en un momento dado apelarían por la apertura de mecanismos y espacios de discusión para poder integrarlas en la actividad política del país y que de manera inmediata buscaba sensibilizar al pleno frente a las demandas de los damnificados.

Los partidos de oposición de izquierda, que tienen como interlocutores al Presidente de la República y al PRI, estarían defendiendo la idea de la ciudadanía participativa. En esta se defiende que los capitalinos son ciudadanos interesados en participar en el espacio público y así como en las instancias gubernamentales locales. Los partidos de izquierda señalarían a las movilizaciones sociales y las organizaciones urbano-populares

como ejemplos de este interés de la ciudadanía capitalina por formar parte de las decisiones sobre las que se traza el rumbo de la localidad.

La ciudadanía participativa prevé como puntos de vinculación la emisión de votos para elegir a los representantes locales y la reinstauración de los municipios como los espacios idóneos para la participación ciudadana. La emisión de los votos a partir de los cuales los ciudadanos podrían elegir o ser electos para las funciones de gobierno local. Esto implicaría que el sistema político local estaría abriendo los espacios para la participación de las diferentes posiciones que pudiesen existir al interior del nuevo “estado 32”, pero también, se estarían creando los mecanismos con los que las instituciones logran adquirir cierta sensibilidad a las necesidades ciudadanas.

La reinstauración de los municipios incentivaría la participación de los ciudadanos en los problemas de la demarcación. Estos municipios tendrían la facultad de dictar sus propios reglamentos y la de definir posicionamientos frente a los problemas de la ciudad. En estos municipios tiene como objeto la de establecer los mecanismos que permitan canalizar las exigencias e inquietudes ciudadanas.

Los medios de vinculación gubernamental serían a partir de representantes por elección. Estos representantes serían electos en las urnas y por la emisión de los votos ciudadanos, sin embargo, estos representantes tendrían la facultad de legislar en materia local y tendrían como función la de exponer y discutir las problemáticas e intereses de la ciudadanía capitalina. Con esto se refuerza la propuesta de crear el “estado 32” o de Anáhuac y la de restablecer los derechos políticos a los ciudadanos capitalinos.

El objetivo de la vinculación gubernamental de la ciudadanía participativa sería la de crear las instancias de poder local que permita una amplia participación de los ciudadanos capitalinos, que permita el juego político de los diferentes posicionamientos frente a las problemáticas de carácter local, en donde el gobierno quede bajo la responsabilidad de la ciudadanía capitalina. La restauración de los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos debe tener el poder de crear o modificar sus propias instancias de gobierno.

La importancia de la creación de las instancias de gobierno local obedece a un plan de democratización de la vida política del DF, en donde las problemáticas locales dejan de ser una responsabilidad federal para convertirse en un asunto exclusivo de los

ciudadanos capitalinos. Los partidos de izquierda al momento de criticar el desempeño del titular de la Sedue como intermediario entre los damnificados y el Presidente de la República, logran tocar varios puntos que recaen sobre la democratización del DF. Por ejemplo, al hacer la propuesta de que la Cámara de Diputados se pronuncie por la renuncia de Guillermo Carrillo Arena no sólo se pone en cuestión la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, sino que esta Cámara se pone en entredicho como Poder Federal al que le corresponde tratar las problemáticas locales del DF.

Los partidos de izquierda buscaron hacer eco de las voces de los damnificados en la Cámara de Diputados. Al expresar las quejas que tenían los damnificados acerca del comportamiento del Secretario de la Sedue y buscaron apresurar los procesos de las demandas relacionadas con la vivienda y habitación que en ese momento tensaban el espacio público. Se señalaron los mecanismos institucionales que funcionaron mal por una mala administración e incluso por actos de corrupción, antes que por el propio diseño institucional. La ciudadanía capitalina también estaba restringida por el mal desempeño de los funcionarios públicos y por la falta de mecanismos para emitir las quejas acerca de la mala administración pública.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se consideró a la ciudadanía desde el enfoque del conflicto antes que en el del acuerdo. Vista desde el conflicto, la ciudadanía no niega la existencia de los acuerdos como producto de las tensiones producidas por los actores que se relacionan en el espacio público, pero, es en estas mismas tensiones que los acuerdos adquieren vigencia, son modificados o son suprimidos. Es decir, el acuerdo puede llegar a situarse en el centro del conflicto.

La ciudadanía moderna se compone de tres ejes de derechos: los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles defienden la libertad del individuo frente a la acción del estado; los derechos políticos aseguran que los ciudadanos puedan votar o ser votados para desempeñar las funciones públicas y; los sociales son aquellos en donde el Estado asume ciertas responsabilidades para asegurar cierta igualdad entre los ciudadanos. Estos derechos se han ido estableciendo como producto de diferentes procesos históricos situando a la ciudadanía como resultado del conflicto entre los diferentes actores sociales y políticos que se relacionan en el espacio público. En este trabajo se le dio prioridad a la identificación de la ciudadanía política.

La ciudadanía del DF, desde 1928 hasta 1987, tenía conculcados los derechos políticos debido a la naturaleza jurídica de la ciudad de México como sede de los poderes federales. Esta situación especial de la ciudadanía capitalina sería el acuerdo que estaría en conflicto y los derechos políticos se situaban en el centro del debate que se vivió en el espacio público al momento de la instauración de la ARDF.

Estas discusiones se desarrollaron en dos niveles a saber: 1) en el nivel nacional, cuando se trataron los aspectos relacionados a la naturaleza jurídica del DF y, por tanto, situaba a discusión el carácter de la noción “federal” que reviste al Estado mexicano. Este nivel de debate lo sostuvieron los legisladores federales en los recintos del Congreso de la Unión cuando se contrapusieron la idea de ciudadanía federada de excepción y la ciudadanía (federada) local plena y en el espacio público la ciudadanía oficial vertida por el Presidente de la República; 2) en el nivel de sociedad civil, cuando el punto de conflicto se situó específicamente en los mecanismos de participación ciudadana local. Entre estos se observa la ciudadanía de gestión, la liberal, la

participativa y la popular. El tercer nivel de debate, el de la persona, queda relegado a un segundo término aunque éste se hace visible en el planteamiento de la ciudadanía popular.

Aunque la discusión se vertió primordialmente en los niveles nacional y de sociedad civil, también es posible identificar posicionamientos que se sitúan entre estos dos niveles. Por ejemplo, la ciudadanía de gestión, la liberal y la participativa que tienen un planteamiento exclusivamente local pero que se vinculan con la ciudadanía federada de excepción, la primera, y con la (federada) de excepción, las dos últimas.

Cabe agregar que la figura de la ciudadanía tiene como base constitutiva la idea de nacionalidad, sobre esta se establece la ciudadanía pasiva o de adscripción que se le otorga a los individuos por el hecho de haber nacido en territorio nacional. La ciudadanía activa es el ejercicio de los derechos pasivos que el Estado ha conferido a los nacionales. La ciudadanía activa puede poner en conflicto a la ciudadanía pasiva ensanchando o restringiendo el *status*. Así pues a lo que se le dio relevancia fue a los posicionamientos que se vertieron frente a la reglamentación de la ciudadanía activa a través de los mecanismos de participación.

Esto sitúa al análisis en la identificación de los planteamientos procedimentales que proponen como óptimos para la participación ciudadana capitalina cada uno de los actores involucrados. Sin embargo, al considerarse el estudio desde el enfoque del conflicto, el aspecto procedimental no se puede desligar del aspecto sustantivo, es decir, de los motivos o intereses que llevan a los actores a entender como óptimos algunos mecanismos y no otros. Es en el aspecto sustantivo en donde se pueden identificar aquellos puntos que permiten el establecimiento de las alianzas o del distanciamiento entre las diferentes posiciones.

El 24 de abril de 1987 en la Cámara de Diputados se aprobó la creación del ARDF que propuso el Presidente de la República por una votación de 213 votos a favor y 63 en contra. El 28 de abril de 1987, en la Cámara de Senadores, la propuesta vuelve a ganar con 47 votos a favor y ninguno en contra. La victoria se logró porque la mayoría de los escaños del Congreso de la Unión estaban bajo el poder del PRI; la oposición abandonó la última sesión en la Cámara de Senadores dejando manifiesto que la totalidad de los representantes de los partidos de oposición desaprobaban la creación de la ARDF pues,

la consideraban limitada para la democratización que requería el DF, y que aún coincidiendo todos los partidos de oposición no lograron superar a la mayoría priísta.

No fue motivo de este trabajo reflexionar sobre el diseño institucional que imperaba en la conformación de las Cámaras Legislativas, en todo caso, lo que interesa es que el debate en estas instancias de representación federal partía del acuerdo de que la democratización era una necesidad de la sociedad capitalina. En el debate en torno a la aprobación de la ARDF se pueden identificar dos ideas fuertes que tienen como punto de conflicto la ciudadanía federada y su expresión en el DF, éstas son la ciudadanía federada de excepción y la ciudadanía (federada) local plena. Por supuesto que este debate se llevó principalmente al interior del sistema político mexicano, pero que los actores que ahí se desenvolvían vinculaban a actores que se desempeñan por fuera del sistema político. Entre estas se pueden encontrar las ideas de ciudadanía de gestión, liberal y participativas.

Las diferentes agrupaciones e instituciones que se relacionan en el espacio público también expresan su propia idea de ciudadanía, incluidos los mecanismos con que ésta se debería expresar. Los posicionamientos que presentan las agrupaciones que actúan en el espacio público no siempre son afines a las que se proponen dentro del sistema político. La ciudadanía popular era sostenida por la CUD que era conformada por organizaciones que no operaban dentro del sistema político.

El que las organizaciones sociales o populares no se operen desde dentro del sistema político no significa que éstas no puedan buscar interpelar a algún actor que si lo sea. La ciudadanía popular se vio en conflicto con la ciudadanía oficial, que era la que determinaba el Presidente de la República, y con la ciudadanía de gestión, que se expresaba a lo largo de la estructura de los Consejos Consultivos, pero también, en las organizaciones semipartidistas como la CNOP.

Se podría decir que la idea de ciudadanía que prevaleció al momento de la instauración de la ARDF es la que sostenía el PRI, la ciudadanía federada de excepción, pues fue este quien logró imponerse al interior de los recintos legislativos. No obstante la relación que se dio entre las diferentes fuerzas al interior y exterior del sistema político sugieren que las otras ideas de ciudadanía que tensaron el espacio público no necesariamente eran más débiles que la del PRI. Esto sería verificable por el tipo de

alianzas que lograron concertar los partidos de oposición, en torno a la ciudadanía local plena, y así como la victoria que logró registrar la CUD con los Convenios Democráticos.

El debate que se vertió en los recintos legislativos tuvo como epicentro la ciudadanía pasiva que es la que defiende que todo individuo que tenga la nacionalidad mexicana puede acceder a ciertos parámetros de igualdad frente al Estado. La ciudadanía pasiva o de adscripción adquiere el apelativo de federado en la medida en que la Constitución Mexicana define las reglas con que se establecen los poderes federales y de los mecanismos a través de los cuales se relacionan las diferentes entidades federativas que componen la unión.

La ciudadanía federada supone cierta igualdad de los individuos frente al Estado federal y adquiere un segundo nivel de adscripción en el gobierno local de la entidad federativa a la que pertenece. Este segundo nivel se convierte en una característica que el Estado federal debe asegurar como un derecho de identidad a cada individuo. Los poderes federales se conforman a partir de la relación que existe entre las diferentes entidades federativas. Las decisiones de Estado son discutidas y votadas en los recintos de los poderes federales con la participación de los representantes de las diferentes entidades federativas. Los representantes de las entidades federativas plantean ante el pleno federal los posicionamientos y decisiones asumidas por las plenarios locales.

#### Objeto de vinculación gubernamental

Bajo esta categoría analítica se puso en el centro de la discusión el grado y temas en los que podrán participar los ciudadanos de acuerdo a cada uno de los planteamientos vertidos por los actores involucrados. En un primer momento se señalarán aquellas posiciones que en sus planteamientos ponían en discusión el carácter federal en que se organizaba el Estado mexicano y el lugar que ocupaba el DF como territorio sede de los poderes federales. En un segundo momento se indicarán los objetivos de vinculación gubernamental de aquellas ciudadanías que se ven vinculadas a la ciudadanía de carácter federal y, finalmente, se revisará aquella que no encuentra vinculación directa con las propuestas debatidas por los actores que se desempeñan en el sistema político.

La ciudadanía federada tiene como propósito regular las relaciones que se dan en el espacio público federal. En ésta se establecen los mecanismos que permitirán a las diferentes entidades federativas tomar decisiones y posicionamientos a nombre de la unidad federada. En el caso específico de la ciudad de México, como sede de los poderes federales, la reforma en las estructuras gubernamentales locales tiene implicaciones que repercuten en los mecanismos que organizan la vida política de la federación vigente hasta ese momento.

El Presidente de la República interpreta este carácter federado que se encuentra asentado en la Constitución de 1917, esto da pie a la construcción de la ciudadanía oficial que tiene como base: 1) La Constitución de 1917, como el documentos sobre el que se establecen los principios partidarios, es decir, donde se esquematizaron las victorias y los proyectos defendidos por la Revolución mexicana y 2) La renovación moral, como la filosofía que siguió el gobierno de Miguel de la Madrid. La ciudadanía oficial tendría por objeto de vinculación gubernamental generar el mantenimiento del régimen. Mientras que la ciudadanía federada busca establecer la igualdad de los ciudadanos mexicanos estableciendo la identidad con la nación, la ciudadanía oficial utiliza como andamiaje la ciudadanía federada establecida en la Constitución de 1917 y sitúa la identidad de los ciudadanos en “el pueblo revolucionario” que se encuentra acorde con los principios del PRI, mejor dicho, con la interpretación que hace el PRI de la Constitución de 1917.

En este mismo sentido se establece la ciudadanía federada de excepción, la cual es la lectura que hace el PRI de la ciudadanía federada, y que se encuentra en concordancia con la lectura oficial que hace el Presidente de la Republica. La ciudadanía de excepción, a diferencia de la oficial, aborda la problemática de la federación teniendo como punto de partida la defensa de la naturaleza jurídica de la ciudad de México como sede de los poderes federales, es decir, se refiere específicamente a la ciudadanía capitalina.

El objetivo de la vinculación gubernamental de la ciudadanía federada de excepción sería la de preservar el régimen que hasta el momento ha estado vigente en la vida política capitalina. El mantenimiento del régimen capitalino se daría en dos niveles a considerar, en tanto que la naturaleza jurídica del DF ocupa un rol específico dentro de

la organización federal pero, también, en un aspecto local que se encuentra enmarcado por la misma naturaleza jurídica. Es decir el régimen se mantendría a partir del establecimiento de los derechos políticos a nivel federal, pero no los derechos políticos locales. .

La ciudad de México, como sede de los poderes federales, no contaba con las instancias de poder local haciéndola distinta a las otras entidades federativas con representación en los poderes de la unión. El gobierno del DF quedaba bajo la responsabilidad de los poderes federales. El Presidente de la República gobernaba el DF a través del Regente Capitalino, mismo que era designado por el Jefe del Ejecutivo. Las cuestiones legislativas de la localidad eran responsabilidad del Congreso de la Unión. El DF se consideraba propiedad de la federación, es decir, que era responsabilidad de todas las entidades federativas. Esto suponía que el DF era un espacio franco para que los ciudadanos representantes de los estados de la república puedan tratar las cuestiones del interés de la federación.

En el segundo aspecto, la ciudadanía capitalina contaría con estos poderes políticos a nivel federal pero no así los locales. Los capitalinos podían participar en las contiendas electorales emitiendo su voto o compitiendo para ocupar y desempeñar los diferentes puestos en el gobierno federal pero no para los del ámbito local, situando a la ciudadanía en una calidad de excepción. La excepcionalidad de la ciudadanía capitalina sugiere que no todos los ciudadanos de la república mexicana son iguales, pues, esta ciudadanía cuenta con derechos políticos locales restringidos.

En contraparte, la ciudadanía (federada) local plena propondría el restablecimiento de los derechos políticos locales a los ciudadanos capitalinos. Los partidos de oposición que se desempeñaban en las cámaras legislativas indicaban que el objetivo de vinculación con el gobierno sería el de la instauración de las instancias de poder local rompiendo, así, con la naturaleza jurídica del DF. La propuesta de esta ciudadanía se encuentra respaldada por una lectura sobre los documentos constitucionales que pone a discusión la idea de federación vertida por el PRI.

El argumento radica en señalar a la federación como una forma de gobierno que encuentra su base en la relación democrática e igualitaria entre los integrantes de la federación. Esto supone que las entidades federativas deben contar con esa misma

igualdad ante los recintos de poder federal, pero también, se indica que el principio debe recaer en la figura de los ciudadanos que se consideran como parte de la federación. Por lo tanto, la propuesta de que se instalara el “estado 32” o de Anáhuac fortalecería a la federación mexicana al dotar a todos los ciudadanos mexicanos de una igualdad política que se expresaría en el acceso a los poderes federales y en el acceso a sus respectivos poderes locales. La ciudadanía local plena entonces aboga por que los ciudadanos capitalinos tienen la capacidad y el interés por gobernarse por sí solos.

Hasta aquí las propuestas que explícitamente ponen en el centro del conflicto la idea de federación y, con ella, la idea de ciudadanía federada. Ahora se procederá a revisar los objetivos de vinculación gubernamental de las ideas de ciudadanía que tienen un alcance local pero que se ven representadas en las posiciones de alcance federal. La ciudadanía de gestión se encontraría ligada a la idea de la ciudadanía oficial y la ciudadanía federada de excepción, mientras que la ciudadanía liberal y la pasiva estarían ligadas a la ciudadanía (federada) local.

La ciudadanía de gestión tiene como objetivo de vinculación gubernamental la de solucionar los problemas que los ciudadanos puedan tener en sus barrios y comunidades. En este se defiende que el gobierno tiene la responsabilidad de administrar los bienes públicos, la participación de los ciudadanos sería la de señalarle al gobierno en dónde se encuentran las fallas que hay que resolver y el tipo de recursos que son necesarios. El tipo de relación que guarda esta ciudadanía con la federada de excepción se tratará más adelante, pues esta relación se da sobre todo en los medios de vinculación. Por el momento bastará decir que la solución de los problemas cotidianos como el objetivo de vinculación gubernamental, de la ciudadanía de gestión, no se opone al mantenimiento del régimen que se propone la ciudadanía oficial y de excepción.

La ciudadanía local plena defendía la instalación de los poderes locales. Este posicionamiento lograba articular a la ciudadanía liberal y la ciudadanía participativa que fueron defendidas por los partidos de oposición tanto de derecha y como de izquierda respectivamente. Ambas ciudadanía defienden que el objetivo de vinculación gubernamental sería para la creación de las instancias de poder local. Esto sin duda supone que ambas ciudadanía tendrían similitudes en las cuestiones formales pero que, de fondo, son posicionamientos opuestos.

Por una parte, la ciudadanía liberal, al proponer la creación de las instancias de poder local, ciertamente está abogando por depositar la confianza a los ciudadanos capitalinos de autogobernarse. Al instalar los poderes locales se estaría estableciendo la autonomía del gobierno capitalino frente al gobierno federal y se estaría situando la fuente de legitimidad en los votos ciudadanos. Al situar los mecanismos de comunicación entre las autoridades capitalinas y la ciudadanía a través de reglamentos claros, no sólo se ensancharía la ciudadanía local, sino que se delimitaría el campo de acción de las estructuras gubernamentales locales. Dicho de otra manera, al restablecer los derechos políticos de la ciudadanía capitalina se estaría delimitando el espacio público frente al privado.

Por otra parte, la ciudadanía participativa encuentra en la creación de las instancias de poder local la posibilidad de abrir los espacios de participación para los diferentes movimientos y organizaciones sociales existentes en el DF. Este carácter participativo considera que en el DF no sólo existe una ciudadanía capaz de gobernarse a sí misma, sino que además, considera que esta ciudadanía tiene el interés de incidir en el espacio público. Los partidos de izquierda, al defender la ciudadanía participativa, buscarían establecer simpatías con los movimientos sociales y organizaciones urbano-populares.

La ciudadanía de gestión, liberal y participativa eran impulsadas por grupos que formalmente son parte de la sociedad civil pero que se encuentran representadas por los diferentes partidos políticos que se desempeñan en el sistema político. Sin embargo, también es posible identificar agrupaciones que se desenvuelven en la sociedad civil y que mantienen cierta distancia con el sistema político y los actores que ahí se relacionan. Ahora se considerará a la ciudadanía popular como aquella que defienden las organizaciones urbano-populares, en esta ocasión, se trató específicamente la idea que sostuvo la CUD.

La ciudadanía popular tenía como objetivo de vinculación con las instancias gubernamentales solucionar los problemas que aquejaran a la comunidad. En ésta, al igual que la ciudadanía de gestión, se considera que el gobierno es el responsable de la administración de los recursos públicos. Sin embargo, la ciudadanía popular defiende que la construcción de las soluciones no debe ser planeada únicamente por el gobierno, sino que las soluciones deben contar con la participación de los afectados para tener

mejores resultados. Esto supondría que el gobierno debería instaurar ciertos mecanismos que permitan la participación de las organizaciones ciudadanas en las decisiones de la localidad.

### Los medios de vinculación gubernamental

Es en los medios de vinculación gubernamental donde se hace visible una serie de mecanismos que regulan la relación entre la sociedad y el Estado. La definición y estructuración de los medios de vinculación gubernamental difieren entre las distintas posiciones que aquí se han revisado, incluso, a través de éstas se puede comprender la existencia de ciertas alianzas entre propuestas que de primera vista no parecerían tener punto de compatibilidad.

La ciudadanía federada, estipulada en los documentos constitucionales, tiene como medio de vinculación la representación electa en dos niveles: en el federal y en el local. Esto no sucedía así en el DF en el que, debido a la naturaleza jurídica de la capital, los ciudadanos cuentan con los derechos políticos federados, pero, no así, con los derechos políticos locales. La ciudadanía capitalina se encontraba regulada a partir de los Consejos Consultivos los cuales restringían la participación a actividades de gestión.

Los medios de vinculación gubernamental que tendría la ciudadanía oficial se establecen, igualmente, en el nivel federal y en el nivel local tal como lo haría la ciudadanía federada. Sin embargo, la lectura oficial de la ciudadanía federada se encuentra alineada con los principios del PRI, en donde se apela a que los ciudadanos mexicanos deben ser parte del pueblo revolucionario y estar acorde con el proyecto revolucionario asentado en la Constitución de 1917. Esto habilita a las estructuras partidistas como medios de vinculación gubernamental alternativos a los estatales, es decir, los medios de vinculación gubernamental se realizan a través de órganos corporativos decisorios.

En el caso de la ciudadanía federada de excepción, los medios de vinculación gubernamental, cualquiera que estos fuesen, tenían que estar diseñados de acuerdo a la naturaleza jurídica del DF, es decir, son medios a través de representantes con facultades limitadas. En estos se puede considerar los ya mencionados Consejos Consultivos que operaban en la ciudad de México, desde 1928 hasta 1987, y que tenían como

atribuciones tareas relacionadas con la vigilancia y consultoría a las autoridades capitalinas. Sería hasta 1987 que se discutió la generación de la ARDF en la cual se defiende la existencia de un órgano de representantes que seguiría estando bajo la supervisión de los poderes federales.

En ambos casos se hace necesario trasladar la mirada a las Cámaras Legislativas como responsables de legislar en materia local. Esto le da un segundo aspecto de restricción a la representación de la ciudadanía capitalina, pues, en estas instancias de poder federal se tratan los problemas de la federación y entro estos los problemas del DF. Esto permite entender que la ciudadanía capitalina nunca estuvo bien representada en las instancias federales.

A partir de este argumento, la ciudadanía (federada) local plena propondría que la instauración del “estado 32” o de Anáhuac generaría como medios de vinculación gubernamental la participación de representantes electos por la ciudadanía capitalina. Estos representantes tendrían todas las atribuciones para legislar en materia local, sería trabajo de estos verter ante las instancias locales los intereses, problemática y las inquietudes de los ciudadanos capitalinos. Los representantes no sólo deberán poner atención a las necesidades de la ciudadanía individual, sino que también se deberá hacer caso a los posicionamientos de los municipios en los que se organizarían los ciudadanos para resolver los problemas de la demarcación.

La representación por elección sugiere el establecimiento de las instancias que asegurarían la participación ciudadana en la construcción de los mecanismos sobre los que se gobernaría el “estado 32” o de Anáhuac. Estos no sólo indican la existencia de una actividad política al interior de la capital, sino que también, expresa la necesidad de establecer instancias para tratar los problemas que conciernen exclusivamente a los capitalinos.

Así, a nivel nacional, la ciudadanía oficial es en donde se comienza a ver una articulación entre las estructuras estatales y las alternativas presentadas por el PRI. En la ciudadanía federada de excepción se apela por seguir dejando acotados los medios que se encuentran escriturados desde los documentos constitutivos. Mientras que en la ciudadanía local plena se plantea la necesidad de abrir los espacios para la participación ciudadana a través del establecimiento de instancias con capacidad de resolución en

materia local. Daremos paso, de nueva cuenta, a revisar las ciudadanías que se ven vinculadas a las de carácter federal.

La ciudadanía de gestión tiene como medio de vinculación gubernamental los Consejos Consultivos que, debido a sus atribuciones legales, la participación ciudadana era para gestionar al gobierno los recursos necesarios para solucionar los problemas de la comunidad. No obstante, la ciudadanía de gestión, al igual que la oficial, se vale de estructuras del PRI alternativas a las estatales. Esto hace compatible la ciudadanía de gestión con la oficial pues ambas tienen como medios de vinculación a las organizaciones corporativas decisorias.

La ciudadanía liberal y la participativa, que son afines a la ciudadanía local plena, tienen como medio de vinculación gubernamental la representación por elección. Nuevamente es esta similitud de forma lo que hace que estas dos posturas, que de fondo son opuestas, coincidan dando pie a la ciudadanía local plena. La propuesta de los partidos de izquierda se encuentra referida a la creación de los mecanismos y espacios de participación ciudadana mientras que los partidos de derecha hacen énfasis en la necesidad de definir, de una manera clara, las normas que regularan las relaciones entre la sociedad y las instancias gubernamentales.

La ciudadanía liberal tenía a bien establecer las instancias gubernamentales donde los representantes electos tendrían la facultad plena para legislar en materia local a partir de las inquietudes y necesidades de la ciudadanía capitalina. La ciudadanía participativa encuentra en la representación por elección la apertura de los espacios de discusión local. Estos espacios no sólo estarían situados dentro de un congreso local o en la elección de los gobernantes, sino que también se establecerían figuras de carácter municipal. Nuevamente es en los aspectos procedimentales en donde estas dos posturas antagónicas entre sí tienen su punto de encuentro.

Las organizaciones populares que no recurren a las organizaciones semipartidistas como medios de vinculación gubernamental prefieren interpelar de manera directa a las autoridades. En el caso de las organizaciones de damnificados demandaban que se les tomara en cuenta dentro de los espacios en los que se tomaban las decisiones y se construían las estrategias para la reconstrucción. Pero en el planteamiento de la CUD la reconstrucción no sólo tendría que ser en un aspecto urbanístico, sino que también

debería darse en un ámbito político. El gobierno de la ciudad de México deberá crear los mecanismos para tomar en cuenta a las diferentes organizaciones ciudadanas existentes en el DF.

### Punto de vinculación

En esta categoría se pone atención en aquellos elementos que motivan a los ciudadanos a relacionarse entre sí. Las diferentes ideas de ciudadanía sugieren los lugares básicos a partir de los cuales se pueden comenzar a ordenar la participación ciudadana. Estos puntos de vinculación se pueden referir a las agrupaciones o a los mecanismos a partir de los cuales se canaliza la voluntad ciudadana hacia las instancias gubernamentales.

La ciudadanía federada, al establecer los mecanismos sobre los que se relacionarían los diferentes integrantes de la federación, tiene como punto de vinculación la idea de nación. Esta nacionalidad permitiría establecer cierta unidad entre las entidades federativas sin que esto signifique la supresión de las diferencias que podría haber entre los estados de la República. Este punto de vinculación tiene por objeto generar una base identitaria que permita a las entidades federativas y a los ciudadanos saberse mexicanos y relacionarse en torno a las estructuras de los poderes federales en términos de igualdad.

La ciudadanía oficial, que es la interpretación de la ciudadanía federada que hace el Presidente, fija su punto de vinculación en el adoctrinamiento. La versión oficial de la ciudadanía federada es una lectura que se encuentra matizada por los principios del PRI y por la noción de renovación. Al igual que en la ciudadanía federada, el punto de vinculación de la versión oficial apela a la creación de una identidad de carácter nacional en torno a las figuras estatales y a las del partido. La diferencia es que la ciudadanía federada tiene como punto de identificación a la nacionalidad, el ciudadano es mexicano, la ciudadanía oficial refiere a los principios establecidos en la Constitución de 1917 y como parte del pueblo revolucionario.

La excepcionalidad de la ciudadanía capitalina se vería en dos sentidos que se expresan en los puntos de vinculación gubernamental, es decir, en el sentido de los votos de la ciudadanía federada. Por una parte, la ciudadanía federada permitiría a cualquier ciudadano mexicano opinar y votar sobre el destino de la ciudad de México. Este

argumento en realidad defiende que el DF se considera como un territorio franco para la participación política de cualquier ciudadano mexicano. La participación de éstos no se restringiría a los problemas de la capital exclusivamente, los representantes legislativos estarían tratando los problemas de interés nacional.

Por otra parte, los ciudadanos capitalinos gozan de los derechos políticos federales, es decir, pueden votar por el Presidente de la República, pueden aspirar a ser electos o votar por representantes en los recintos legislativos federales e incluso pueden llegar a ser magistrados de la Suprema Corte. Sin embargo, los derechos políticos locales quedan conculcados a favor del territorio franco para la actividad política de los diferentes funcionarios de los recintos federales. Los problemas de la localidad quedan en un segundo plano y nunca como una responsabilidad exclusiva de los ciudadanos capitalinos.

Ahora en la ciudadanía (federada) local plena, que se contrapone con la de excepción, el “estado 32” o de Anáhuac se estructuraría de una forma similar a como se estructura la federación. Los poderes locales deberán ser electos por los ciudadanos capitalinos a través del voto y entre los mismos ciudadanos. En el congreso local estarían representadas las diferentes fuerzas ideológicas existentes en la capital y tendrían la capacidad de legislar sobre los temas de interés local. Esto supone que la ciudadanía local plena tendría como punto de vinculación al voto en donde los ciudadanos podrían ser electos o elegir a sus representantes.

La noción de federación se vería reforzada a partir de la estructura interna con que se establecerían los poderes locales, de acuerdo con el planteamiento de la ciudadanía local plena. El establecimiento de los municipios sería un segundo medio de vinculación gubernamental que buscarían establecer los mecanismos propicios para canalizar la voluntad del pueblo capitalino a las instancias de representación y decisión local. Los municipios ocupan una figura similar a la que fungían las juntas vecinales en la propuesta de las ARDF, es decir, se plantean como las células básicas en donde se ordenaría la participación de los ciudadanos.

Así los puntos de vinculación que proponen las ciudadanía defendidas desde las instancias federales permiten identificar que la ciudadanía de excepción y la oficial mantienen cierta correspondencia. El adoctrinamiento de la ciudadanía dotaría de

legitimidad a las estructuras que organizan la participación ciudadana capitalina, la democratización de la vida política capitalina sólo permitiría la instauración de las votaciones de alcance limitado que no contravendrían con la naturaleza jurídica del DF. Por el contrario la ciudadanía local plena estaría planteando la ruptura de la ciudadanía federada de excepción y la creación del “estado 32” o de Anáhuac.

Desde los límites de las instancias gubernamentales la ciudadanía de gestión tiene como punto de vinculación la identificación de los problemas barriales y la organización de los ciudadanos en la búsqueda de las soluciones. Los ciudadanos se dirigirían al Estado para gestionar los recursos necesarios a través de los mecanismos estatales y de los mecanismos alternativos instalados sobre la estructura partidista. Esta cualidad en los medios de vinculación para la solución de los problemas hace compatible a la ciudadanía de gestión con la oficial, pues las organizaciones semipartidistas que ayudarían en la gestión de los recursos son habilitados desde el discurso oficial.

El punto de vinculación de las ciudadanías afines a la (federada) local plena sigue correspondiendo a la forma pero no así en el fondo. La ciudadanía liberal tiene como punto de vinculación el voto a partir de los cuales los ciudadanos capitalinos podrían elegir a sus representantes. Con esto la fuente de legitimidad de las autoridades se sitúa en los ciudadanos y no en el poder federal, las autoridades se verían precisadas a responder a los ciudadanos de los actos y decisiones que estos tomen. El voto, desde la ciudadanía liberal, permitiría una presencia constante de la ciudadanía que delimitaría la acción del gobierno.

En la ciudadanía participativa también se rescata el voto como punto de vinculación y se le da la lectura como la apertura de los espacios de participación. Sin embargo, los partidos de izquierda estarían impulsando el restablecimiento de los municipios como puntos de vinculación ciudadana en los que se construirían las soluciones del barrio, reglamentos que rigen la demarcación y posicionamientos frente a los problemas del “estado 32”.

En el espacio público, un poco más alejado del sistema político, la ciudadanía popular tiene como punto de vinculación la identificación de los problemas barriales o de la comunidad. Las organizaciones populares interpelarían al Estado bajo ciertas demandas y reivindicaciones en donde se resalta la identidad del barrio o de la comunidad. La

diferencia entre la ciudadanía de gestión y la popular se encuentra en los medios que cada una de estas encuentra como óptima para interpelar al Estado en la gestión de los recursos que hacen falta. Las organizaciones populares buscarían tener un diálogo directo con las autoridades, mientras que las de gestión se valen de las organizaciones semipartidistas. El carácter participativo de la ciudadanía popular la hace tener cierta cercanía con la ciudadanía participativa, sin embargo, los partidos de izquierda no logran articular la demanda de los movimientos sociales y organizaciones urbano-populares existentes en el DF.

### Interlocutores

La categoría de los interlocutores tiene como propósito identificar a los actores que sustentan cada una de las ideas de ciudadanía que se han tratado aquí. Cada uno de los tipos de ciudadanía fue enunciado en un contexto determinado y con matices que dependían del nivel de debate. Por una parte, la ciudadanía oficial, federada de excepción y la ciudadanía de gestión tienen como sujeto articulador a los herederos de la revolución, esto es, al PRI. Por otra parte, la ciudadanía (federada) local plena, la liberal y la participativa fueron sostenidas por los diferentes partidos de oposición con presencia en las cámaras legislativas. Al final la ciudadanía popular fue defendida por la CUD desde fuera del sistema político.

Así pues, la ciudadanía oficial se define desde la Presidencia de la República y se dirige a los ciudadanos mexicanos. La ciudadanía de excepción también es dictada dentro de la estructura federal por los legisladores del PRI y tiene como interlocutor a los partidos de oposición que se desempeñan dentro de las cámaras legislativas. La ciudadanía de gestión se articula a partir de la actividad de los gobernadores del DF, que eran impuestos por el Presidente de la República, y por las organizaciones semipartidistas afiliadas al PRI. Las organizaciones semipartidistas tendrían como interlocutores a las juntas de vecinos y a las diferentes organizaciones ciudadanas que tuviesen por motivo solucionar los problemas de la comunidad.

Por otra parte, la ciudadanía (federada) local plena fue sostenida por los partidos de oposición que coincidían en los aspectos procedimentales pero no así en las cuestiones sustantivas, dicho de otra manera, la ciudadanía (federada) local plena logra articular a la

ciudadanía liberal y a la ciudadanía participativa. Los partidos de oposición tenían como interlocutores a los legisladores del PRI y en un segundo término al Presidente de la República.

Ahora se revisarían las posiciones que tensaron el debate donde se aprueba la ARDF en el Congreso de la Unión. Como se puede constatar, el PRI defendía la instauración de la ARDF y tuvo los recursos necesarios para imponer al órgano de gobierno local. Sin embargo, los partidos de oposición, al tener diferentes perfiles ideológicos, también representan a grupos e intereses distintos que en ese momento coincidían en el apoyo a la instauración del “estado 32” o de Anáhuac.

La CUD, desde una posición retirada del sistema político, se dirige a la Presidencia de la República y al gobierno federal y pondría en conflicto a la ciudadanía oficial. La ciudadanía popular demandaría respeto para la independencia de las organizaciones de damnificados frente a las acciones de los grupos semipartidistas y de los ataques de los funcionarios del gobierno federal y local, poniendo en tensión a la ciudadanía oficial y de gestión. La demanda referente a los espacios de participación directa para las organizaciones de damnificados en las tareas de reconstrucción y, luego, para las organizaciones ciudadanas en las instancias de decisión gubernamental se opone a la ciudadanía de excepción y se vuelve una posición cercana a la ciudadanía (federal) local plena y, sobre todo, a la participativa.

La decisión fue tomada en el Congreso de la Unión en un momento en que las cámaras legislativas se encontraban dominadas por gente del PRI. Los legisladores federales en su gran mayoría eran representantes de otras entidades federativas que tenía facultad para opinar y votar en los problemas del DF. La alianza entre los diferentes partidos de oposición, aún con sus diferencias ideológicas, hace pensar que la ciudadanía capitalina no se encontraba bien representada en los recintos legislativos federales. Con esto la ciudadanía federada de excepción impone la ARDF pero deja ciertas dudas acerca de su prevaencia.

Teniendo esto en cuenta se puede considerar que las fracciones de oposición defendían una posición cercana a la que se expresaba en las organizaciones urbano-populares, en donde se hacía solícito que se abrieran los espacios de participación política en las cuestiones de interés local. Esto hace ver que el sentir mayoritario de la

ciudadanía capitalina no se encontraba representado en los recintos legislativos donde se aprobó la ARDF.

La ARDF no correspondía a este sentir mayoritario y no tardó mucho en mostrar los límites con que había sido creada. Las diferentes ideas de ciudadanía se mantuvieron en conflicto y estas se agravarían después de las elecciones de 1988 cuando se ocuparon los primeros escaños. En estos, la oposición logró la mayoría dentro del nuevo órgano pero el Regente Capitalino, que seguía siendo nombrado por el Presidente de la República, pertenecía al PRI contrastando con la voluntad expresada en las urnas.

**Cuadro 3.- Tipos de ciudadanía, categorías y sus dimensiones analíticas**

|                                  | Vinculación gubernamental<br>Objetivos    | Vinculación gubernamental<br>Medios                         | Punto de vinculación | Interlocutores                            |
|----------------------------------|---|---|----------------------|---|
| Ciudadanía oficial               | Mantenimiento del régimen                 | Corporativos decisorios                                     | Adoctrinamiento      | Presidencia frente a la nación devastada  |
| Ciudadanía federada de excepción | Mantenimiento del régimen                 | Representación limitada                                     | Votos                | PRI frente a la oposición parlamentaria   |
| Ciudadanía de gestión            | Solución problemas cotidianos             | Corporativos decisorios                                     | Problema             | PRI frente a ciudadanos                   |
| Ciudadanía local plena           | Creación de las instancias de poder local | Representación por elección                                 | Votos                | Oposición partidista frente al PRI        |
| Ciudadanía liberal               | Creación de las instancias de poder local | Representación por elección                                 | Votos                | Oposición de derecha frente al presidente |
| Ciudadanía participativa         | Creación de las instancias de poder local | Representación por elección                                 | Votos                | Opos Izq frente al PRI                    |
| Ciudadanía popular               | Solución de problemas cotidianos          | Directo (pensando a la colectividad como sujeto de derecho) | Problema             | CUD frente al gobierno                    |

Fuente: elaboración propia

## Bibliografía

### Bibliografía

- Alexander Jeffrey (2000) Sociedad Civil. En Baca O, Laura, Cisneros, Isidro H. (comp.). *Léxico de la política*. FLACSO-Méx.- FCE Pp. 699-704
- Álvarez Enríquez, Lucia (1998). Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura. Biblioteca de las entidades federativas. México. D. F., CEIICH, UNAM.
- Azuela, Mario (1986). Presentación a los decretos expropiatorios en la Ciudad de México de predios urbanos en octubre de 1985. En *Revista Mexicana de Sociología*. México. IIS-UNAM. Abril-Junio 1986. Año XLVIII/ núm. 2. Pp. 304-305
- Beuchot P, Mauricio (2000). El proceso histórico de la noción de persona y su aplicación en la ciudadanía. La persona como origen de deberes y derechos. *Ciudadanía en movimiento*. México. Universidad Iberoamericana. Pp. 39-50
- Bobes Cecilia (2007). *La nación inconclusa. (Re) constituciones de la ciudadanía y la identidad nacional de Cuba*. México. FLACSO-Méx
- Cohen, Jean L., Arato Adrew (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México. Fondo de Cultura Económica. Pp. 476-554
- Cuadernos de renovación nacional (1988). *Renovación Política*, México, Fondo de Cultura Económica, , Vol. I., Pp. 144.
- Cuéllar V. Angélica (1993). La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro. UNAM. México. D. F.
- De la Peña, Guillermo (2006). Derechos indígenas y ciudadanía étnica. Texto preparado para el *Seminario Nacional: Agenda del Desarrollo, 2006-2020*, organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, marzo-mayo
- Díaz Redondo, Regino (1985). Entrevista concedida al periodista del Excélsior. En: De la Madrid, Miguel (1987). Miguel de la Madrid, un presidente ante la prensa. Entrevistas 1982-1987. Tomo II. Edit. Porrúa. Méx. D. F.
- Davis, Diane E. (1999). El leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX. México. Distrito Federal. Fondo de Cultura Económica.
- Escalante G. Fernando (1992). *Ciudadanos imaginarios*. México. El Colegio de México.
- Estrella, Juan (2005). Ciudadanía y participación ciudadana en la Ciudad de México. En *América Latina hoy*. España. Universidad de Salamanca. Agosto. Vol. 40. Pp. 121-145
- Giroux, H. A. *La escuela y la lucha por la ciudadanía*. México. Siglo XXI.
- González Casanova, Pablo (1974). La democracia en México. Serie popular, Era. México. D. F.
- Leyva Solano, Xochitl (2007). ¿Antropología de la ciudadanía?... étnica. En construcción desde América Latina. *Liminar. Estudios sociales y humanísticos*. Vol. V, Núm. 1, Junio, 2007. Pp. 35-59
- Loaeza, Soledad (1995). Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX. En la revista de Historia Mexicana, Vol. XLV. Núm. 177, julio-septiembre. (Páginas)
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. España. Alianza Editorial.

- Melucci, Alberto. La acción colectiva como construcción social. En Estudios Sociológicos Vol. IX, Núm. 26, mayo-agosto. Colmex 1991
- ----- (1999). Acción colectiva, vida cotidiana y democracia. Colmex, CES. Méx. 1999.
- Meyenberg, Yolanda (1999). Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. *Perfiles latinoamericanos*. No. 15. FLACSO Méx. Diciembre. Pp. 9-26
- Moctezuma, Pedro (1984). El movimiento urbano popular mexicano. En Nueva Antropología, UAM-I. Vol. VI, No. 24, México. Pp. 61-87
- Muñoz de Alba Medrano, Marcia (2000). El concepto ciudadano a partir de la Revolución Francesa. *Ciudadanía en movimiento*. México. Universidad Iberoamericana. Pp. 123-149
- Pizzorno, Alessandro (1990). Algunas otras clases de otredad: una crítica de las teorías de la “elección racional”. En Foxley, Alejandro y O’donnell. *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras*. Ensayos de homenaje a Albert O. Hirschman. El trimestre económico. FCE. Méx.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. (1984). Los movimientos sociales urbanos en México: elementos para una caracterización. En *Nueva antropología*. Vol. VI, Núm. 24, Junio. Pp. 21-33
- ----- (1995). Las dimensiones de la ciudadanía implicaciones teóricas y puesta en práctica. *Espiral*. Vol. 1. num. 02. Universidad de Guadalajara. Enero-abril. Pp. 89-111
- Rodríguez Araujo, Octavio (2002). Los partidos políticos en México, origen y desarrollo. En Sirvent, Carlos (coord.) *Partidos políticos y procesos electorales en México*. Edit. FCP y S – UNAM. San Ángel Porrúa. México. D. F. Pp. 9-59
- Saavedra H. Camilo Emiliano (2004). *Democracia: el dilema de la participación y la representación*. México. IEDF.
- Vázquez Vera, David. *Reforma política e historia organizativa del Partido Revolucionario Institucional en el Distrito Federal, 1987-2000; un estudio sobre la evolución de las estructuras partidistas capitalinas*. México: FLACSO, Sede Académica de México, 2004.
- Velázquez Delgado, Graciela (2008). La ciudadanía en las constituciones mexicanas del S. XIX: inclusión y exclusión político-social en la democracia mexicana. En *Acta universitaria*. Vol. 18. Numero especial. Septiembre. Universidad de Guanajuato. Pp. 41-49
- Zapata, Francisco (2000). Ciudadanía democracia y globalización. *Ciudadanía en movimiento*. México. Universidad Iberoamericana. Pp. 303-315

#### Documentos oficiales

- Cámara de Diputados (1985). Comentarios sobre las autoridades del D. F. Periodo Ordinario de Sesiones. LIII Legislatura. 24 de octubre.
- Cámara de Diputados. Dictamen de las Comisiones de la Unión sobre la Propuesta Presidencial de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1987). Diario de Debates de la Cámara de Diputados. S/P

- Cámara de Diputados. Debate en torno a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Diario de Debates de la Cámara de Diputados. S/P
- Cámara de Diputados (1985). Destitución de funcionario. Periodo Ordinario de Sesiones. LIII Legislatura. 24 de octubre.
- Cámara de Diputados. (1985). Funcionarios. Diario de Debates. Periodo Ordinario de Sesiones. LIII Legislatura. 24 de octubre.
- Convenios de concertación celebrados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para la reconstrucción de la unidad habitacional de Tlatelolco y para la vivienda en el Distrito Federal. 12 de Marzo de 1986. En Revista Mexicana de Sociología. México. IIS-UNAM. Abril-Junio 1986. Año XLVIII/ núm. 2. Pp. 309-312
- Convenio de concertación democrática para la reconstrucción de vivienda del Programa de Renovación Habitacional Popular. 13 Mayo 1986. En Revista Mexicana de Sociología. México. IIS-UNAM. Abril-Junio 1986. Año XLVIII/ núm. 2. Pp. 313-317
- Coordinadora Única de Damnificados (1985). Pliego de demandas presentado por la Coordinadora Única de Damnificados al Presidente de la República. En Revista Mexicana de Sociología. México. IIS-UNAM. Abril-Junio 1986. Año XLVIII/ núm. 2. Pp. 293-297
- Diario Oficial de la Nación (1985). Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Reconstrucción. 4 de octubre. Pp 1-5
- Diario Oficial de la Nación (1985) Acuerdo por el se crea la Comisión de Reconstrucción del Distrito Federal. 10 de octubre de 1985. Consultado en la Revista Mexicana de Sociología. México. IIS-UNAM. Abril-Junio 1986. Año XLVIII/ núm. 2. Pp. 299-301
- Diario Oficial de la Nación (1985). Acuerdo de Renovación Habitacional en el Distrito Federal. En el Diario Oficial de la Federación: 14 de octubre. Pp. 1-6
- Diario Oficial de la Nación (1986). Acuerdo por el que la Secretaría de Gobernación convocará a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a los ciudadanos en general a que participen en audiencias públicas de consulta sobre renovación política electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. En el Diario Oficial de la Nación. 17 de junio. Pp. 1-2

### Prensa

- [Casa y ciudad] ¿Evolución o regresión? (1986), En El cotidiano. UAM-Azcapotzalco. No. 11. Mayo- Junio. Pp. 7-11
- [Castillo, Heberto]. Reconstrucción (1985). En Proceso No. 0467 14 de octubre. (Páginas)
- [Chávez, Elías.] Demandas en la Cámara de pedir las renuncias de Carrillo Arena y el Regente Capitalino: El PRI las bloqueo (1985). En Proceso No. 469, 28 de octubre. Pp. 18-19 [Fe Álvarez, Francisco] Nadie se quede sin hablar con Don Ramón (1985). En Proceso. No. 464. 23 de septiembre. Pp. 38-39

- [Fe Álvarez, Francisco.] Nadie se quede sin hablar con Don Ramón (1985). Proceso. 22 de septiembre. Pp. 38-39
- [Llorenz, Carmen.] El Consejo Consultivo de la Ciudad de México: ¿mito o realidad? (1986). En El Cotidiano. En El cotidiano. UAM- Azcapotzalco. No 11. Mayo-Junio. Pp. 12-15
- [Llorenz F. Carmen]. Hablan los colonos (1985). En El cotidiano. UAM- Azcapotzalco. No 8. Noviembre- Diciembre. Pp. 62-63
- [Llorens F. Carmen.] La Coordinadora Única de Damnificados. Vista a través de sus militantes (1986). En El cotidiano. UAM- Azcapotzalco. No 11. Mayo- Junio. Pp. 40-48
- [Marin, Carlos] Un año después, siguen las contradicciones. Ni en cifras ni en acciones hay unidad ante lo que hizo el terremoto (1986). En Proceso. No. 515. 15 de septiembre. Pp. 14, 16-19
- [Monje, Raul] El plano catastral del Distrito Federal, atrasado 10 años. La expropiación de predios de regreso, para corregirla (1985). En Proceso. No. 468. 21 de Octubre. Pp. 18-20, 22.
- [Monsiváis, Carlos]. Triunfó el valor de mostrar el propio pánico. La solidaridad de la población en realidad fue toma de poder (1985). En Proceso No. 0464, 23 de Septiembre. (Páginas)
- [Monsiváis, Carlos.] Mes del temblor imágenes, estados de ánimo, afirmaciones, negaciones (1985). En Proceso. No. 468. 21 de octubre Pp. 23-25
- [Ortiz Pinchetti, Francisco] Trabajos de rescate simulados, simple escenografía para una visita presidencial (1985). Proceso. 7 de octubre. Pp. 28-29
- [Poniatowska, Elena]. A mi familia no la mató el temblor, la mató el fraude y la corrupción que auspicia el gobierno (1985). En Proceso No. 470, 4 de noviembre. Pp. 21-25
- [Robles Manuel] Se creo la comisión de reconstrucción y en seguida le nacieron 6 comités. En Proceso. No. 467, 14 de octubre. Pp. 32-33
- [Salazar C. Luis.] Sismo, política y gobierno (1985). En El cotidiano. UAM- Azcapotzalco. No 8. Noviembre- Diciembre Pp. 19-22
- [Sin autor] La expropiación de predios, elogiada, debe tener elementos para que fructifique; el PAN impugna (1985). En Proceso. No 467. 14 de octubre. Pp. 6-7
- [Sin autor] Seguros de ganar, los priístas impulsan las elecciones en el D. F. (1985) En Proceso. En 475. 9 de diciembre. Pp. 29
- [Sin autor] La primera noche, tras el temblor, en zonas donde la tragedia fue mayor (1985). En Proceso. No.- 23 de septiembre. (Páginas)
- [Sin autor] El titular de la Sedue, investigado por propia petición, rechazó cargos (1985). En Proceso. No Fecha. (Páginas).
- [Sin autor] Juntas de vecinos y consejos consultivos sólo apéndices del DDF: su presidente (1986). En Proceso. No 496.- 5 de mayo. Pp. 32

#### Referencias de internet

- República de México (1917). “Constitución Federal de 1917”. En <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/mexico/mexico1917.html>, consultado en mayo 2010