

36
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**Gobierno, Democracia y Participación Ciudadana
en el DF: del terremoto a la Consulta Popular
(1985 - 1987)**

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

p r e s e n t a
ARNULFO PUGA CISNEROS

Director de Tesis:
DR. GERMAN PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO

MEXICO, D. F.

1991

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**GOBIERNO, DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA
EN EL DISTRITO FEDERAL: DEL TERREMOTO A LA CONSULTA
POPULAR (1985 - 1987)**

I N D I C E	PAGINA
Introducción.....	1
I. Antecedentes.....	4
a) Nacimiento histórico del Distrito Federal (1824 - 1857)	
b) "Estado del Valle de México" y municipalidades (1857 - 1928)	
c) Surgimiento del Departamento del Distrito Federal (1928)	
II. Democracia y Participación Ciudadana (1970 - 1985).....	42
a) Organos de participación ciudadana	
b) Mecanismos de participación política	
c) Campaña presidencial de 1982 y posiciones sobre el Gobierno del Distrito Federal	

III. 19 de septiembre de 1985: Sismo abajo y terremoto arriba.....	72
a) Panorama General	
b) La acción gubernamental	
c) La participación ciudadana	
IV. Consulta Popular para la participación ciudadana en el Distrito Federal (1986).....	125
a) Propuestas de los partidos políticos para la democratización del Distrito (1986)	
b) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1987)	
Consideraciones finales.....	145
Bibliohemerografía.....	149

I N T R O D U C C I O N

Sede de los tres poderes de la Unión, espacio habitacional de más de diez millones de habitantes, asentada en el 1.5 por ciento del territorio nacional, modelo autoritario de organización política: la ciudad de México es el paradigma perfecto de la razón de la sinrazón del centralismo.

Un rasgo fundamental de este centralismo fue la reproducción de las viejas ciudades coloniales, particularmente de nuestra ciudad capital. El resultado hoy en día está a la vista: el Distrito Federal es una de las más grandes aglomeraciones urbanas, cuyos problemas de orden político económico y social, lo han convertido en uno de los más serios desafíos de convivencia social.

Baste con señalar que según datos y estudios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la ciudad de México tendrá más de 20 millones de habitantes en el año 2 000. Los problemas que tal explosión demográfica genera y generará nos obliga a repensar su futuro y en consecuencia a plantear alternativas en busca de una mejor calidad de vida.

Sin duda, sólo replanteando la actual estructura administrativa y de gobierno, es como se podrían enfrentar los

problemas de servicios, contaminación, inseguridad pública, por mencionar algunos. Es necesario crear instancias para que la colectividad intervenga y se involucre más directamente en la solución de los problemas que le atañen.

La idea de desarrollar esta tesis surgió a raíz de los trágicos acontecimientos del 19 de septiembre de 1985, así como de las posteriores Audiencias de Consulta Pública para la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, realizadas en 1986.

En un principio pensé circunscribir mi investigación exclusivamente a este período (1985-1987), pero a medida que fui desarrollando el trabajo, consideré que era importante hacer una breve recapitulación histórica de los principales cambios que han ocurrido en el Distrito Federal, en su estructura política y administrativa.

En este sentido, en el capítulo primero doy cuenta del surgimiento histórico del Distrito Federal, haciendo hincapié en los distintos cambios que sufrió bajo los gobiernos liberales y conservadores. De igual importancia resulta el debate, que sobre la ciudad de México se dio en el Congreso Constituyente de 1856-1857. Ahí se tocan los temas que hoy en día son objeto de debates relevantes: la conversión del Distrito Federal en un estado más de la Federación, la sede de los poderes de ese nuevo estado, los derechos políticos de sus habitantes, etc. Asimismo, en este primer capítulo, me refiero a la creación, en 1928, del Departamento del Distrito Federal (DDF) y su consecuente ley orgánica.

En el segundo capítulo, analizo las organizaciones vecinales existentes en el capital de la República, como el Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes. Estas son instancias mediante las cuales los capitalinos expresan su participación ciudadana. Igualmente, explico la instrumentación de los mecanismos de participación política creados a raíz de la reforma política de 1987: el referendun y la iniciativa popular.

En el capítulo tercero, tras presentar un panorama del terremoto de 1985, centro el análisis, tanto en las acciones desarrolladas por el gobierno para enfrentar los efectos de la catástrofe, como en la enorme e inédita participación ciudadana respecto al sismo.

Las propuestas para la democratización del gobierno del Distrito Federal esgrimidas en las Audiencias Públicas, las iniciativas de ley para crear el Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, son objeto del capítulo cuarto.

I. Antecedentes:

a).- Nacimiento histórico del Distrito Federal (1824-1857).

A finales del Virreinato de la Nueva España, la muy noble ciudad de México estaba dividida en dos partes. El prestigioso centro de gobierno era utilizado como asiento de edificios principales con diversa función, por ejemplo: la Catedral, la Casa de Cabildo, el Palacio Virreinal y el Arzobispado. También fue lugar de residencia de españoles y ricos y de criollos ilustrados. El resto de la población vivía en pintorescos barrios; como el de Tepito.

México, era una ciudad pequeña, cruzada por muchas aseQUIAS, recuerdo de la gran Tenochtitlán. Su población apenas rebasaba los cien mil habitantes.

En vísperas del movimiento de independencia, la concentración de la riqueza en unos cuantos produjo un abismo entre las clases sociales; por ejemplo; las corporaciones religiosas concentraban el cincuenta por ciento de la propiedad urbana. Hecho inusitado, ya que únicamente dos mil sesenta y seis familias eran propietarias de inmuebles; es decir menos del dos por ciento de la población capitalina. (1)

(1) Moreno Toscano, Alejandra "los trabajadores y el proyecto de industrialización, 1810-1867", en varios, la clase obrera en la historia de México: de la colonia al imperio, Núm. 1, Siglo Veintiuno editores, México, 1980, p. 304.

El desempleo fue uno de los factores que caracterizó a esta ciudad en los comienzos del siglo XIX. El control político era efectivo en medio de esta situación de pobreza y falta de trabajo. En este rígido sistema fue extrema la vigilancia, lo que impide grandes revueltas urbanas, que podían esperarse de tan injusta situación; aún ahora nos asombra que la ciudad no fuera incendiada o parcialmente destruida. La guerra de independencia, de once años no hizo mella en su vida civil, apenas si algún azoramiento fugaz.

Durante la noche del día dieciocho de mayo de 1822, pasará a la historia Pío Marcha, pocos son sus méritos, entre ellos reclutar a una multitud que se posesionó de las calles principales, y a las que se les dio la libertad, o la consigna de gritar repetidamente, y hasta el cansancio; Viva Agustín Primero Emperador!. (2), de igual manera lo hacía la plebe en Roma, siglos atrás, para obtener un nuevo César.

Este clamor se apagó muy pronto. En 1823, poco después de la caída de Iturbide, se inició una discusión que habría de durar más de siglo y medio, para ser exactos ciento sesenta y cuatro años, y aún sigue sin alcanzar conclusiones. La ciudad de México es un asunto con nudos durante la historia del país, los debates se acumulan, sin que se vislumbre un final, y claro, una solución.

Los principales escollos son relativos a su naturaleza y funciones y víctima frecuente de los cambios políticos, más graves, cuando más radicales son.

(2) Ibidem, p. 330.

La ciudad de México ha sido Distrito Federal, capital del Estado, capital de Departamento y potencial capital del Estado del Valle de México.

El treinta y uno de enero de 1824 el Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, fue un estatuto provisional de aquel nuevo gobierno que subsituía al efímero imperio.

La República Federal se formó con diecinueve estados y cuatro territorios. (3)

Poco después, en el mes de abril se discutió el proyecto intitulado Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, y se promulgó el cuatro de octubre, bajo el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

El congreso que nos dio la República, también calificó las elecciones y declaró presidente a Guadalupe Victoria, y como vicepresidente a Nicolás Bravo.

Esta Constitución no designó un sitio para la presidencia de los poderes generales, y ello dio motivo a diferencias entre las autoridades federales y las del Estado de México.

El día dieciocho de noviembre de 1824 el Congreso de la Unión dio a conocer el decreto de la creación del Distrito Federal; para el día veintinueve fue promulgado.

(3) O. Germán, Edmundo Historia de las divisiones territoriales de México, Edit. Porrúa, Col. "Sepan Cuantos", Núm. 45, México, 1968, p. 70.

El decreto dispone lo siguiente:

- La residencia de los poderes supremos de la Federación será la ciudad de México.
- El radio del círculo será de dos leguas, a partir del centro de la Plaza Mayor.
- El gobierno de la República y el gobernador del Estado de México nombrarán sus peritos, para la demarcación del Distrito.
- La jurisdicción del Distrito, tanto en asuntos económicos, como políticos, son de exclusivo control del gobierno "general" y se aplica a partir de la publicación de la Ley.
- Mientras se hacen los arreglos convenientes, la Ley que se observará corresponde a la fechada en día veintitrés de junio de 1813; excepto en las partes derogadas.
- En lugar del Jefe Político, quien estaba encargado, el gobierno nombrará a un Gobernador Interino para el Distrito Federal.
- Quedan vigentes las leyes que permiten las elecciones de los ayuntamientos, en los pueblos que ahora han quedado comprendidos en el Distrito Federal, y por lo tanto su gobierno municipal existe.

- El Congreso del Estado de México y el Gobernador pueden permanecer en el Distrito Federal, el tiempo necesario para su mudanza.
- No hará novedad en lo que corresponda a las rentas del ahora Distrito Federal, hasta que se resuelve lo pertinente.
- De igual manera en lo relacionado con los tribunales, elegibilidad y derechos políticos, tanto de los naturales como de los vecinos. La nueva Ley indicará procedimientos y cambios. (4)

La decisión del Congreso de 1824 fue ampliamente discutida, de conformidad con la práctica liberal de los diputados. Dos posiciones antagónicas se perfilaron durante los debates para dotar a la Federación de una ciudad sede, principalmente por tratarse de la vieja Ciudad de México. Ejemplo de la desidencia fue José María Becerra, quien señaló -atinadamente- que la ciudad seleccionada ya tenía problemas de sobrepoblación, y que se trataba de la zona con mayor densidad en el país, y pese a ello "no se gobernaría por ella misma como lo hacen otros estados... (y quedaría privada de) la experiencia (y) los remedios más eficaces y las leyes más propias a su existencia". (5)

-
- (4) Secretaría de la Presidencia: México a través de los informes Presidenciales, tomo 16, Vol. 1, "la ciudad de México", México, 1976, pp. 12-13.
- (5) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero: Gobierno y Administración del Distrito Federal en México, INAP, México, 1985, p. 55.

En cambio Joaquín Casarez dijo: "México ha sido y es la patria común de todos los habitantes del antes llamado Virreinato de la Nueva España. Por consiguiente, México debe ser, por su situación topográfica, por sus relaciones mercantiles y diplomáticas, por sus establecimientos de beneficencia pública, por su carácter de lugar más análogo, el Distrito Federal" (6) Casarez pide la continuación histórica y cultural de este centro del poder; antigua ciudad de Tenoch, señorial ciudad española; rival, la primera de Damasco, la segunda de Madrid. Los tiempos independientes exigían un Distrito liberal, un recinto adecuado al enciclopedismo y a la primera Reforma. Pedían una evolución síntesis ecuménica, un paso adelante en la marcha del país a la superación. El tinglado, el escenario no podía ser menos que la Ciudad de México; grande en el pasado, grande en el presente y seguramente grandiosa en el futuro.

Los diputados del Estado de México -Estado que perdería territorio- fueron poco poéticos y muy prácticos y rezonadores. La oposición más seria al proyecto vino de ellos, y no faltó el atrevimiento en las palabras, por ejemplo, Lorenzo de Zavala exclamó: un verdadero acto de despojo contra el Estado de México!. Anomalía de graves consecuencias, pues la mayoría de la población de la República Mexicana acabaría por ver reducidos sus derechos políticos! ...y tenía razón. (7)

De 1824 a 1827 los poderes Federales y los Estatales convivieron en la misma ciudad. El gobierno del Estado de México se trasladó a Texcoco, que fue la capital del Estado.

(6) Ibidem, p. 55-56.

(7) Moreno Toscano, Alejandra "la semilla federal" en Revista Nexos, Núm. 99, marzo de 1986, p. 25.

En la Constitución de 1824 los habitantes de la Ciudad tuvieron representantes diputados, excepto durante la primera legislatura por razones de administración.

En efecto, el 11 de abril de 1826 dio el gobierno a conocer el Decreto sobre el gobierno político del Distrito, sus rentas y nombramientos de diputados. Señala en sus Artículos 4o. y 5o. y 6o. lo siguiente:

"Desde la legislatura próxima inmediata, el Distrito Federal tendrá representantes en la Cámara de Diputados, con arreglo a los Artículos 10, 11, 12 y 13 de la Constitución. El nombramiento de los diputados del Distrito, se hará por medio de las juntas electorales, que se han llamado primarias, secundarias y de provincia. El ayuntamiento de la Capital señalará los lugares donde deban celebrarse las juntas secundarias del Distrito, y nombrará individuos de su seno que las presidan donde no hubiere ayuntamientos". (8)

Con el mismo motivo, en 1828, una comisión especial de legisladores que representaban al entonces territorio de Colima, presentaron al Congreso de la Unión un proyecto de constitución política para el Distrito y territorios de la Federación mexicana, en el que establecían que "para la mejor administración del gobierno interior habrá una diputación, un jefe político y un tribunal de justicia. (9)

-
- (8) García Orozco, Antonio Legislación electoral mexicana 1812-1977, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978, p. 44.
- (9) La Jornada, 30 de julio de 1986, p. 2.

La integración territorial del Distrito Federal se consiguió varios años después. No pudo ser de inmediato porque existieron problemas de inestabilidad política producto de las luchas entre los federalistas y los centralistas. La ciudad de México optó alternativamente dichas posturas, obligada por las circunstancias.

Entre 1836 y 1837, durante el gobierno de José Justo Corro se publicaron: la nueva Constitución, las leyes constitucionales y la Ley de división del territorio mexicano en Departamentos. La Ciudad de México adquiere el "status" de capital del Departamento de México, cuyas autoridades serían nombradas por el gobierno conservador (un prefecto y administrador). Es importante señalar que "desaparece el Distrito Federal y se incorpora al Departamento de México". (10) como quedó indicado; sin embargo, en 1847 al regresar los liberales al poder, rehabilitan a la ciudad como Distrito Federal, a los ciudadanos les son regresados sus derechos para nombrar diputados y se agrega el derecho de elegir senadores.

En esta fecha, durante el Congreso, Mariano Otero presentó su proyecto de reformas, en él señalaba:

"Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará sus senadores". (11)

 (10) O. Gorman, Edmundo Historia de las divisiones... op. cit., p. 85.

(11) Ibidem, p. 106.

Al año siguiente, el día ocho de enero de 1848, Manuel de la Peña y Peña se hizo cargo del poder ejecutivo, puesto que ya había tenido con anterioridad, en calidad de presidente provisional. En febrero se firmaba el infamante tratado de Guadalupe Hidalgo con los representantes de los Estados Unidos.*

Un mes más tarde, en marzo, Peña y Peña expide un decreto que autorizaba al gobernador del Distrito para que ejerciera las funciones del poder ejecutivo. El artículo señalaba:

"Queda autorizado el Gobernador del Distrito Federal para ejercer las funciones que por las leyes competen al Gobierno Supremo en la administración peculiar del mismo Distrito, así como para acordar las medidas que sean necesarias, en todos los casos en que no pueda esperarse, sin daño del servicio público, la resolución de dicho Supremo Gobierno, a quien sin demora dará cuenta de ellas". (12)

Este documento se expidió en la Ciudad de Querétaro, sede provisional de los poderes y a consecuencia de la bárbara invasión de los norteamericanos, iniciada en 1846 y terminada en 1848.

(*) Por este tratado México cedió más de la mitad de su territorio: dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados de superficie a cambio de una "indemnización" de 15 millones de pesos.

(12) Secretaría de la Presidencia: México a través de los informes presidenciales... op. cit. p. 265.

En el año intermedio D. José Joaquín Herrera consideró que la Ciudad de Querétaro reunía las condiciones de seguridad, ya que no estaba en la ruta de los invasores. El Congreso aceptó la iniciativa y México, la ciudad, dejó de ser capital de la República; sin embargo, inexplicablemente volvieron a México y se estableció nuevamente el Distrito Federal aquí.

En 1849, restablecida la calma, las elecciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México fueron fiel reflejo de la confrontación entre los partidos, liberal y conservador. Conflicto que además se había extendido a casi toda la República.

Los liberales temieron que los sufragios favorecieran a sus enemigos y los fortaleciera. Para evitarlo solicitaron que se suprimieran las atribuciones que en materia de elecciones tenían los ayuntamientos. De esta forma la Ley se había tornado en un arma política a conveniencia de los partidos.

Los miembros del ayuntamiento consideraron que esta solicitud lesionaba sus derechos y por otra parte estaban en simpatía con los liberales. Tuvieron que tomar una determinación insatisfactoria, consistente en renunciar a sus cargos, y presentaron la dimisión ante el gobernador del Distrito. El gobernador trató de conciliar a los participantes, pero no tuvo éxito y la pasión llegó a declaraciones de ruptura:

"El despojo que se había hecho el ayuntamiento de una de sus más importantes (sin duda la más importante) atribuciones, la de intervenir en los actos electorales, (daba) el pernicioso ejemplo

de que el Poder Ejecutivo (ejercía) influencia en ellos" (13)

El Ayuntamiento desde antes de la Independencia, en 1808 había mostrado claras intenciones de separación de los poderes. La influencia del pasado libertario del ayuntamiento se impuso, y la presión fue tal que en septiembre de 1849 se reinstaló con sus atributos y la ciudad volvió a tener "su" gobierno.

En 1853 el omnipresente y también indispensable Antonio López de Santa Anna, retorna al poder por enésima vez, apoyado en el grupo conservador, dirigidos por el brazo y cerebro talentoso de Lucas Alamán. Santa Anna fue considerado el portavoz de los conservadores, peón de extremistas y titere de norteamericanos. Napoleón de las derrotas, deambuló por más de tres decenios: Creador de instituciones, como la República; ayudante en la Independencia; verdugo del Imperio; también fue un general incompetente, un dictador furioso, un presidente circunstancial, espejo del caos; que emite ordenanzas y decretos sin criterio; por ejemplo: nulificó los límites del Distrito Federal, Artículos 1o. y 2o.

"El Distrito de México se extenderá hasta las poblaciones que exprese este Decreto. Se divide el Distrito en las prefecturas centrales e interiores correspondientes a los ocho cuarteles mayores que forman la municipalidad de México"

(14)

(13) Ibidem, p. 268-269.

(14) Ibidem, p. 349.

Otro ejemplo fue el de la organización del Ayuntamiento:

"Mientras se da la Ley que arregle la manera con que deba ser nombrado el Ayuntamiento de México y determine su organización, el cuerpo municipal se compondrá de un presidente, de doce regidores y un síndico, cuyos nombramientos hará desde luego el gobierno del Distrito, con aprobación del Supremo, en personas de conocido patriotismo, honradez y aptitud" (15)

La Ciudad de México quedó en manos de un gobernador designado que sustituía al ayuntamiento y se eliminó de un golpe la capacidad electiva de los habitantes de esta Ciudad, con grave deterioro de sus derechos.

La historia de México, en el siglo pasado tiene un momento excepcional: El Plan de Ayutla.

El Coronel Villarreal, el Gral. Juan Alvarez y el Coronel Ignacio Comonfort proclamaron un Plan revolucionario, en el Estado de Guerrero. Al triunfo de este movimiento se obtiene la salida de Antonio López de Santa Anna y efectuadas las elecciones se da el nombramiento de Presidente Interino a Juan Alvarez. Alvarez ocupó el puesto a partir del 4 de octubre de 1855. El equipo del presidente y él mismo se abocaron a reorganizar las instituciones públicas. Abrogó leyes y decretos relativos al Ayuntamiento de la Capital. Estipuló que México debería regirse por las leyes y ordenanzas de 1850, e incorporó a la Ciudad de Tlálpan al Distrito Federal.

(15) Ibidem, p. 349.

El Presidente dio a Ignacio Comonfort facultades extraordinarias para que decidiera los asuntos urgentes del gobierno de la Ciudad.

"No queda, pues, al Distrito ni la más remota
esperanza de dejar de ser el paria de la
Federación"

Diputado Francisco Zarco

b) "Estado del Valle de México" y Municipalidades (1857-1928).

Al asumir Ignacio Comonfort la primera magistratura del país, consideró prioritaria la reunión inmediata de un Congreso Constituyente. Este se instaló en la capital el 14 de febrero de 1856, dando principio con ello a una de las etapas legislativas más importantes de la vida del país, que culminó con la promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta configuró al Estado Mexicano como República representativa, democrática y federal, compuesta por estados soberanos en cuanto a su régimen interior pero unida en una Federación.

En los debates del Congreso destacaron ilustres liberales que por la agudeza y facilidad en la discusión hicieron historia. Un punto nodal del proceso, en el cual los contrincantes fueron a fondo en el arte de esgrimir sus mejores armas, lo constituye el referido a la Ciudad de México, su futuro, su relación con los poderes federales, el problema de democracia, el de la posibilidad de que cohabitara poderes federales y locales, etc. Largo y enconado debate se produjo en pro y en contra de la Ciudad de México -se adujeron argumentos políticos, económicos y hasta morales- pero los defensores de la Ciudad de México se impusieron al aprobarse el artículo 46 de la Constitución que especificaba:

"El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar".

Francisco Zarco señaló al respecto que: "la razón principal que tuvo presente la mayoría de la comisión para consultar la erección del Estado del valle es la degradante tutela en que el Distrito, a pesar de sus grandiosos elementos para existir por sí en cuanto a su régimen interior, se encuentra bajo el gobierno general... pero la tutela no depende tanto de no tener el Distrito una organización de estado, cuanto de que es un axioma que en la sociedad del débil con el fuerte, aquel lleva siempre la peor parte, como de facto a sucedido al Distrito, ya echando mano de sus rentas el gobierno general, ya ocupando otras que debían ser municipales. (16)

En la sesión del 10 de diciembre de 1856, Guillermo Prieto pidió que el artículo 46 se dividiera en dos partes naturales, ya que contenía dos ideas que debían examinarse separadamente, por tanto, señaló que:

"...no hay razón para que el reconocimiento de los derechos del Distrito dependa de una condición accidental y arbitraria..." (17)

Por 54 votos contra 28 se resolvió que la pregunta se hiciera al Congreso, por 48 contra 41 se acordó la división del artículo y por 60 contra 30 fue aprobada la primera parte ("el Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal...") pero continuó el debate sobre la residencia de los poderes federales.

 (16) Zarco, Francisco Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, el Colegio de México, México, 1957, p. 346.

(17) Zarco, Francisco Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), El Colegio de México, 1957, pp. 811.

En apoyo a la posición política de Prieto, se sumó Francisco Zarco al esgrimir las siguientes razones:

"Si el Congreso ha reconocido los legítimos e incuestionables derechos del pueblo del Distrito a tener un gobierno propio y a existir como Estado de la Federación, debe empeñarse en que la declaración que acaba de hacer sea una verdad práctica y no una vana promesa que sólo sirva para crear dificultades. La condición que retarda al Distrito su erección en estado sólo tiende a nulificar el acuerdo del Congreso.

"Si en la parte expositiva del dictámen se buscan los fundamentos de la traslación de los poderes a Querétaro, se ve que la mayoría de la comisión anduvo desgraciadísima en sus razones, pues en todas ellas son fútiles, pueriles y hasta vulgares, reduciéndose a atribuir los males públicos a la corrupción, al lujo y a los placeres de esta ciudad, y a creer que el cambio de aires haga mejores a los hombres públicos.

"Hay hombres indignos en la escena política porque no se quiere apelar a la elección directa, porque se prefiere un juego de cubiletes, favorable a ciertas personas y que produce mandatarios que el pueblo no conoce.

"Inconveniente es que un punto tan secundario como la residencia de los supremos poderes se quiera fijar constitucionalmente, cuando lo natural es dejarlo a la discreción de los futuros congresos, e injusto hasta la exageración es desatarse en injurias contra el Distrito, sólo porque tiene más riqueza, más actividad y más ilustración.

"Retardar la organización del Distrito, hacerlo depender de una medida que chocará con muchos intereses, es sólo hacer una burla a la Ciudad de México, exasperar a sus habitantes con vanas promesas y frustrar la existencia de una entidad política que, sin necesidad de ensanchar su territorio, sería el Estado modelo de la federación, porque ningún otro reúne tantos elementos de prosperidad y de civilización". (18)

Contra la posición de Zarco, se manifestó el diputado Guzmán al señalar que la Ciudad de México ha de ser Estado o Distrito Federal ya que es imposible que sea las dos cosas a la vez, porque habría choques inevitables entre las autoridades locales y generales, como sucedió cuando residieron en el mismo punto el gobierno del Estado y los Poderes de la Unión.

Pero intervino el Diputado, Ignacio Ramírez, en apoyo a las tesis de Zarco y Prieto:

"Se habla mucho de conflictos entre los poderes locales y los generales; pero estos no son más que vanos fantasmas. Si se comprende bien cuáles son las funciones de uno y otro poder, se verá que es imposible que se choquen. El gobierno general puede muy bien recaudar los impuestos de todo el país, puede administrar las aduanas marítimas sin tener la menor disputa con el poder local... Ningún inconveniente hay en que los poderes locales queden enteramente libres para ejercer sus funciones. Si se originan algunas disputas, ellas serán de la misma naturaleza que las que se susciten en cualquier otro estado". (19)

(18) Ibidem, pp. 811-812.

(19) Ibidem, pp. 813.

Para estas alturas del debate entre los diputados es evidente que unos y otros intentaban hacer prevalecer sus tesis. Las posiciones del Diputado por Jalisco, Moreno y la de Olvera coincidieron: El primero -favorable a la salida de los poderes federales- no se midió: "Esta ciudad benemérita con todo y sus doscientos mil habitantes, tan patriotas y tan ilustrados, no es más que un foco (sic) de corrupción que permite cuanto existe, encierra la mayoría de los retrógados y a los que suspiran por los tiempos de Felipe II... De ningún modo es conveniente que los poderes soberanos estén colocados el uno enfrente del otro, porque serán inevitables sus luchas... Conviene, pues, que el gobierno abandone esta atmósfera corrompida, que salga a mudar temperamento y a respirar aires más puros". (20)

El Segundo (Olvera), señaló, "el choque es inevitable cuando se trate, por ejemplo, de la fuerza pública y de la propiedad. El Distrito puede elevar su guardia nacional al número de veinte mil hombres y la ciudad entonces puede lanzar de su recinto al gobierno nacional" (21)

Ya para finalizar la sesión, el Diputado Castillo Velasco, representante del Distrito, rechazó enérgicamente las injurias contra la Ciudad de México y asentó que:

"Se ha creído que hay incompatibilidad entre el poder local y el federal, y esto no es exacto porque la Constitución determina cual es la órbita que a cada uno corresponde... Poner como condición, para que el Distrito sea Estado, la salida de los

(20) Ibidem, p. 815.

(21) Ibidem, p. 815.

poderes es ofrecer un estímulo a la rebelión, es provocar graves peligros y hacer depender un derecho de una condición arbitraria, es seguir una intriga indigna de la rectitud del Congreso". (22)

La discusión del artículo 46, continuó al día siguiente (sesión del 11 de diciembre de 1856) en torno a la propuesta de que el Distrito Federal se estableciera en Querétaro. Volvieron los argumentos en pro y en contra. Las siguientes intervenciones han sido extraídas de la imprescindible obra de Francisco Zarco. Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857).

"Bastan unas diez millas cuadradas para la residencia del gobierno general, Querétaro no es el punto más a propósito" (Diputado Mata).

" Qué sucede con Querétaro? Sigue como estado mientras esté aquí el gobierno, después desaparece para recibir al gobierno y, si más tarde el gobierno cambia de residencia, vuelve a ser estado como por encanto. Se crea así una soberanía de resorte que se estira y se encoge, que se borra y se exhuma, sin cesar... Si se reflexiona que la traslación costará medio millón de pesos y se tiene en cuenta que por mucho tiempo no habrá tal sobrante en las áreas públicas, parece mucho más acertado que los poderes residan en Tlalpan. Ni siquiera hay uniformidad en cuanto al lugar, pues hay quienes a Querétaro prefieren Celaya o Aguascalientes y, así, se quiere que el gobierno ande jugando a un pan y queso ridículo, indigno y grotesco" (Diputado Prieto).

"La Ciudad de Querétaro ofrece todas las comodidades necesarias para ser residencia de los supremos poderes" (Diputado Reyes).

"Es preciso llevar al gobierno muy lejos... La idea de llevarlo a Tlálpán producirá sólo un paso más para los habitantes de México. Es mejor pensar en la margen del Bravo, en Monclova, en algún punto de Tamaulipas (Diputado Moreno).

"Querétaro no es el punto más a propósito, ni por su posición ni por sus recursos... Siguiendo el sistema del señor Moreno... Cuando hayan estado en Monclova y en los márgenes del Bravo, si el país se puebla, si se desarrollan en todas partes sus elementos de riqueza... No tendrán (los poderes federales) más refugio que las cumbres del Popocatepetl. Todo esto es soberanamente ridículo, siendo evidente que los hombres honrados lo serán en todas partes, y que la Ciudad de México no es responsable de las inepticias ni de los escándalos de los malos gobernantes" (Diputado Zarco).

"Si Querétaro no es punto conveniente, puede fijarse el que parezca más a propósito. Su señoría cree que donde residan los supremos poderes no es posible que existan los poderes de un estado sin que se susciten desaveniencias perjudiciales al Estado y que distraigan al gobierno de atender debidamente a los intereses federales... La mayoría puede equivocarse, pero en todo el país se nota un deseo general de que los poderes salgan de México y la esperanza de que esto remedie la mayor parte de los males públicos" (Diputado Aranda).

"El señor Zarco cree que el mal está en la nación, y se equivoca, y, por más, que se empeñe en defender a esta ciudad, es evidente la necesidad de buscar aires más puros, aún cuando sea en las cumbres del Popocatepetl (Diputado Moreno).

"El mal no consiste en la Ciudad de México ni está en la masa de sus habitantes. Precisamente en favor de ellos debe procurarse la salida de los poderes generales para que la población más ilustrada de la república no carezca por más tiempo de gobierno propio y de una regular administración (Diputado Olvera).

"Da tristeza ver que cuando se declama en favor de los principios de la democracia, se quiera que el pueblo del Distrito, en su administración interior, esté bajo la tutela del Congreso general, es decir de un cuerpo que él no elige y que no puede estar al tanto de sus necesidades" (Diputado Cendejas).

Las anteriores argumentaciones tocan puntos de la polémica actual en torno a: la erección del Estado del Valle de México, la sede de los poderes federales, las libertades de los habitantes del Distrito Federal, la elección de autoridades etc.

El debate en cuestión terminó en un muy honroso empate. En principio la Constitución del '57 estableció la existencia del Estado del Valle de México en su artículo 46, siempre condicionando su erección al hecho de que los supremos poderes federales se trasladaran a otro lugar. Complementando este artículo, la ordenanza otorga facultades al Congreso (Art. 72) para cambiar la sede de dichos poderes. Además, Ramírez, Zarco, Cendejas y Velazco, entre otros, lograron una addenda al artículo 72 dejando claro que la legislación sobre el Distrito Federal, hecha por el Congreso Federal, tendría como base "el que los

ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales". Esta última addenda constituyó, aunque limitadamente, un avance invaluable frente a cualquier legislación anterior mexicana, fuera esta liberal o centralista.

Apenas entró en vigor la Constitución de 1857, numerosos grupos políticos conservadores la atacaron creando un clima de intranquilidad que auguraba un golpe de estado.

El 17 de diciembre de 1857 se pronunció en contra del gobierno el general Félix Zuloaga, secundado por la guarnición de la capital. En su proclama los sublevados señalaban que: desconocían la Constitución, el Poder Ejecutivo lo depositaban en Ignacio Comonfort, pero los liberales lo desconocieron el 11 de enero de 1858 y Benito Juárez asumió la presidencia por mando constitucional. Zuloaga formó un gobierno espurio, al mismo tiempo que el legítimo se veía forzado a abandonar la Ciudad de México, cambiándose la residencia de los poderes federales a Guanajuato, Guadalajara y Colima. (23)

Félix Zuloaga, expidió un decreto el 16 de julio de 1858 mediante el cual se le volvía a otorgar a la capital de la República el carácter de Distrito en México a cargo de un gobernador designado por el gobierno general.

En el Plan de Tacubaya no estaba previsto el modo de cubrir la falta del presidente interino, por lo que Zuloaga expidió un decreto para nombrar un presidente sustituto que lo supliera en

 (23) Gamas Torruco, José El federalismo mexicano, Col. Sepsetentas No. 195, México, 1975, p. 78.

sus faltas temporales. Esta disposición permitió a Miguel Miramón hacerse cargo del Ejecutivo y uno de sus primeros actos fue expedir la Ley Orgánica de la Municipalidad de México y de sus fondos. En este ordenamiento se otorgaron atribuciones en materia de policía urbana y administración de fondos de la ciudad de México a las Juntas facultativa de Obras Públicas y de Propios y arbitrios.

En 1861 con el regreso de Benito Juárez el Distrito Federal es reinstalado como tal, bajo la dependencia de un gobernador nombrado por el presidente. Su sustituto, Lerdo de Tejada, reinstaló el sistema bicameral y de ese modo se reconoció el derecho de la ciudadanía del Distrito Federal para elegir no sólo diputados, sino también senadores. A pesar de esto, durante la dictadura de Porfirio Díaz, se conculcaron esos derechos. Primero, mediante decreto del 14 de diciembre de 1900, que convirtió a los ayuntamientos en órganos consultivos, después, en 1901, mediante la reforma al artículo 72, fracción VI, suprimiendo el párrafo que ordenaba la elección popular de las autoridades municipales, y, por último mediante el decreto del 26 de marzo de 1902, con el cual se redujo definitivamente a los municipios a meros órganos consultivos del gobierno delegado del Poder Ejecutivo Federal, restándoles personalidad jurídica y atribuciones ejecutivas. (24)

Fueron innumerables las reformas que sufrió el Distrito Federal, tanto en su organización, como en sus formas de gobierno durante el régimen del general Porfirio Díaz, pero algo

(24) Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero: Gobierno y Administración... op. cit. p. 67-69

tienen todas ellas en común: el paulatino deterioro de las funciones municipales y, al mismo tiempo, la centralización del poder en manos del Ejecutivo.

En cuanto a la expansión del Distrito Federal, cabe señalar que el modelo de desarrollo económico seguido por el país durante la segunda mitad del siglo XIX, y particularmente durante el porfirismo, provocó la creciente hegemonía de la Ciudad de México sobre el conjunto nacional. La expansión se expresó en la formación de nuevas colonias. Los nuevos barrios fueron el signo urbanístico de la época y entonces las clases sociales se asentaron en la ciudad de acuerdo a proyectos segregadores: para las clases populares se formaron las colonias Guerrero, Vallejo, Díaz de León, La Bolsa (hoy Morelos), Rastro, Santa Julia y otras. Los sectores medios se asentaron en colonias como Santa María la Rivera y San Rafael. Los grupos privilegiados poblaron las colonias Cuauhtémoc, Juárez, Roma y una parte de Coyoacán y Clavería. (25)

El gobierno de Porfirio Díaz para acentuar la centralización del poder político y borrar todo vestigio de autonomía municipal agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón. Algunos grupos políticos opositores a la dictadura, se oponían a la supresión de los ayuntamientos metropolitanos. En efecto, en el Primer Congreso Liberal de San Luis Potosí, en 1901, el Partido Liberal Mexicano (PLM), planteaba en uno de sus puntos, el "papel que desempeñan los

(25) Florescano, Enrique (Coordinador) Atlas Histórico de México, SEP-Siglo Veintiuno editores, México 1983, p. 146.

ayuntamientos en la educación política de los pueblos jóvenes, la libertad municipal como el medio seguro de despertar el espíritu público y como la mejor escuela para que el ciudadano aprenda a gobernarse a sí mismo (26).

Al estallar la revolución de 1910, poco después de que los capitalinos habían sido testigos de la inauguración de importantes obras públicas y de las fiestas del centenario de la independencia, la Ciudad de México estaba dividida en trece municipalidades y tenía como autoridad formal a un gobernador -don Guillermo de Landa y Escandón, distinguido científico-, que como todos los gobernadores de la época se encontraba en ese puesto por la voluntad expresa del presidente Díaz y no por la de los ciudadanos. (27)

Poco tiempo le quedaba a la dictadura porfirista y Madero con la bandera de "Sufragio efectivo No reelección", entró triunfante a la Ciudad de México, Madero, obviamente, trajo aires renovadores y, además de aumentar el cuerpo de la policía capitalina, sugirió toda una reorganización municipal para permitir a los ayuntamientos de la Ciudad de México ejercer plenamente las funciones políticas y administrativas que teóricamente les correspondían. Desgraciadamente, ni estas

-
- (26) Chevalier, Francisco "el nacimiento municipal", Nexos, Núm. 99, pp, op. cit. p. 42. En el punto 46 del programa del Partido Liberal Mexicano (1906), se pedía la "reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal". Véase, Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, tomo, I, F.C.E. México, 1980, p. 118.
- (27) Lorenzo Meyer, "Ciudad de México: de cómo vino la democracia y cómo se fue", en Página uno, Núm. 67, Suplemento Político de Uno más Uno, 5 de diciembre de 1982, p. 3.

reformas ni el propio gobierno de Madero fueron muy lejos. El golpe de estado de Victoriano Huerta (febrero de 1913) sumió a la Ciudad en uno de sus momentos más oscuros -la decena trágica- y desató definitivamente la guerra civil en el país... (28)

Poco más tarde, durante la reunión del Congreso Constituyente de 1917, el Distrito Federal fue objeto de múltiples debates. Pero con la Constitución se habría de reconocer en su artículo 43, al Distrito Federal como parte integrante de la federación. En el artículo 44, se señaló que "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el congreso general". Por otro lado, fueron aprobadas las bases de la fracción VI del artículo 73, que fueron:

1a. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.

2a. El gobierno del Distrito Federal y los territorios estarán a cargo de los gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordaría con el Presidente de la República, los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serían nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.

(28) Ibidem, p. 3.

Así se logró que el D.F. se dividiera en municipalidades gobernadas por ayuntamientos de elección popular, excluyendo la municipalidad de México que estaría a cargo de un grupo de comisionados, nombrados por el presidente de la República como máxima autoridad administrativa, y de un gobernador que dependiese directamente del Ejecutivo y a cuyo cargo estaría la administración del D.F. El constituyente conservó la división del Distrito, pero suprimió el cuerpo de comisiones para la municipalidad.

Antes de que la Constitución entrara en vigor, Don Venustiano Carranza, en su calidad de Primer jefe del Ejército Constitucionalista, expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de Organización del Distrito Federal y Territorios Federales, mediante la cual el gobierno del Distrito quedaba a cargo de un gobernador (Coronel Gonzálo G. de la Mata) que dependería directamente del Presidente.

Entre las principales funciones administrativas del gobernador, se encontraban la ejecución de las Leyes Federales y las locales, prestación de servicios públicos y ejecución de obras públicas y de la policía, entre otros. Se le concedió, además la facultad de producir reglamentos, pero con la previa aprobación del Presidente de la República.

La administración del Distrito Federal era la del gobernador, un secretario general, tesorero, cuatro directores y un inspector de policía.

Debido a los daños que tuvo la ciudad durante la lucha armada, ésta requería de programas y presupuestos muy amplios; pero eran en realidad las autoridades federales y no las municipales, quienes contaban con mejores recursos.

A todo esto hay que agregar los conflictos laborales entre los trabajadores de la capital y el gobierno Carrancista. Quizá por ello, en octubre de 1918, Venustiano Carranza, intentó suprimir la elección municipal en la Ciudad de México. En efecto, envió al Congreso de la Unión una iniciativa en donde señalaba que: "la adopción del municipio regido por ediles de elección popular, con fundamento político y administrativo de la capital, lejos de responder a las conveniencias prácticas, pugna con ellas. Efectivamente, en el tiempo que lleva de funcionar el Ayuntamiento de la Ciudad de México, electo popularmente, las deficiencias en varios de los servicios públicos, debidas principalmente a la falta de elementos pecuniarios, se han venido acentuando hasta constituir un importante problema que reclama entera y pronta resolución. Los ingresos municipales no pueden cubrir sino una parte de los egresos... en consecuencia no es lógico ni sostenible jurídicamente la existencia del municipio de México, con la asamblea producida por el sufragio popular, mientras no esté capacitado para vivir por sí mismo. (29)

Por segunda ocasión -la primera fue durante el Congreso Constituyente de 1917- la intención Carrancista de suprimir las municipalidades y, con ello la posibilidad de que los habitantes del Distrito Federal eligieran autoridades, se estrelló en la Cámara de Diputados.

(29) Revistas Nexos, Núm. 99, p. 35.

"Brilla la Ciudad bajo el esqueleto del polvo y del humo en una urbe que se levantó un día sobre los estanques floridos y que todavía llegó al siglo XX, a su nacer, bajo el oro legendario de las palabras de Alfonso Reyes: este es "el lugar más transparente del aire". Requiescat in pace sobre aquella frase de esperanza que se tragaron, noche tras noche y día tras día, los amos, los dueños de la acumulación y la destrucción. Ellos, los mismos sobre los que vomitara Humboldt cuando se asomó, por primera vez, a la riqueza y miseria del México colonial".

Juan María Alponente

c).- Surgimiento del Departamento del Distrito Federal (1928).

Para 1927 se reforman los artículos 82 y 83 de la Constitución, en lo que se va a permitir la reelección presidencial por una sola ocasión y, con el pretexto de que cuatro años de administración no eran suficientes se amplía el periodo presidencial a seis años. Así, Alvaro Obregón inicia su campaña para ocupar la presidencia de la República de 1928 a 1934, por ello se da otro levantamiento militar encabezado por los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano.

El panorama del país era verdaderamente caótico: 16 días después de haber sido reelegido, Alvaro Obregón es asesinado el 17 de julio, sin embargo ya había enviado al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, todavía como candidato, no como presidente electo, con el objeto de suprimir el municipio en el Distrito Federal. Obregón argumentaba la propuesta en los siguientes términos: "Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público...

"...el poder municipal en el D.F., ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería ser, ni

es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que, desde por encima de la creación, el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría. (30)

Obregón muere el 17 de julio de 1928, como lo habíamos señalado y la iniciativa acogida por un grupo de diputados es aprobada hasta el 20 de agosto y el 31 de diciembre de 1928. Siendo presidente de la República Emilio Portes Gil, se promulga la Ley Orgánica del Distrito Federal, en la cual queda establecido que todas las facultades de gobierno y administración las ejercerá el Presidente de la República a través de un Departamento Administrativo, el cual formaría parte de la administración federal y que estaría a cargo de un jefe de dicho departamento, designado y removido por el titular del Ejecutivo Federal.

Esa Ley Orgánica dividió al Distrito en la Ciudad de México y 13 delegaciones, como órganos desconcentra, que sustituyeron a los municipios. El jefe del Departamento del D.F. estaría auxiliado por un consejo consultivo y los consejos de cada una de las delegaciones. La reforma de Obregón y la Ley Orgánica fueron un duro golpe a la democracia y a la participación ciudadana, pues: "los poderes antes detentados por los ayuntamientos y por el gobernador capitalinos quedaron en manos del Departamento del Distrito Federal (DDF), organismo que pasó a engrosar las dependencias manejadas directamente por el presidente de la República. Nació así la regencia de la capital,

 (30) Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Julio-agosto de 1928.

y sus ciudadanos quedaron de la noche a la mañana sin voz ni voto en lo que concernía a su gobierno local. A partir de entonces podrían pedir, negociar, presionar o asesorar a la gran burocracia del DDF, pero no decidir a través de su voto y de la acción de sus representantes electos". (31)

La década de los años treinta va a ser prolija en acontecimientos sociales, económicos y políticos. Son los años de la modernidad en todos sus aspectos; aparecen las grandes instituciones políticas. Para 1929 nace el PNR; en 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo, lo que constituye una expresión fundamental de la Revolución Mexicana y es la que se refiere a la regulación del Estado entre capital y trabajo. Los campesinos culminan toda una época con la fundación de la Confederación Nacional Campesina, los obreros se distinguen otro tanto con sus diversos frentes sindicales que culminan con el nacimiento de la CTM. El grupo gobernantes no estuvo al margen, ya en 1933 se vislumbran las bases sólidas de una administración gubernamental con la aprobación del Plan Sexenal por parte del PNR en la Convención Nacional de la Ciudad de Querétaro en 1933. De ese pasado encontramos múltiples perfiles de nuestro presente.

Todo ello se intensificó en los años cardenistas (1934-1940); sin embargo, los perfiles del Distrito Federal habían quedado definidos desde la promulgación de la Ley Orgánica de diciembre de 1928. La Ciudad de México fue el escenario de los más importantes enfrentamientos y movilizaciones, de una constante migración y la mejor expresión de un mundo oligárquico que entraba en decadencia.

(31) Lorenzo Meyer, Op. cit.

Efectivamente, era un México muerto y otro que nacía. Sin embargo en cuestiones legislativas el D.F. no tuvo cambios desde 1928 más que una Ley de Secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del poder Ejecutivo del 6 de abril de 1933, en la que el D.F. quedó como parte de la Administración Pública Federal.

No va a ser sino hasta el 31 de diciembre de 1941 que, durante la administración del Gral. Manuel Avila Camacho, se expide la segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Esta logró integrar disposiciones básicas que rigieron la vida del Distrito hasta 1970. Sin embargo, la estructura administrativa del Departamento del Distrito con la Ley de 1941 seguía siendo similar a la de 1928 con un Jefe del Departamento, un Oficial Mayor, un Contralor, un Secretario General, un Jefe de la Policía y tres Directores Generales.

La superficie del Distrito fue conservada con la Ciudad de México y sus 12 delegaciones. La acción gubernamental del Departamento se englobó en varios rubros: administrativa, política y gubernativa, servicios de policía y tránsito, hacienda, servicios públicos y acción cívica-social.

Persistió el Consejo Consultivo de la Ciudad y los Consejos Consultivos Delegacionales cuyas funciones seguirían siendo de asesoría. En realidad la actividad de las Delegaciones fue poca porque la propia Ley Orgánica les fijaba funciones limitadas como las de presentar iniciativas al Jefe del Departamento y vigilar los servicios públicos, entre otros.

Durante 29 años (1941-1970) tuvo vigencia la Ley Orgánica de 1941. En ese periodo la discusión sobre las formas democráticas de gobierno del Distrito Federal fueron escasas, en cambio, una constante de los sucesivos gobiernos fue -a través de sus informes presidenciales- hacer llamados a la colaboración ciudadana.

En su momento, Adolfo Ruíz Cortínez (1952-1958), el 10. de septiembre de 1953, señaló:

"La complejidad de los problemas de las colonias no permite que se resuelvan integralmente y menos de inmediato, pero es decisión del gobierno -los colonos son testigos- darles progresiva solución, para lo cual es necesaria la cooperación de todos y de cada uno de los habitantes del Distrito Federal, en la medida de sus posibilidades. El presente y el porvenir de la ciudad-capital y del Distrito Federal nos lo exigen.

(32)

Por su parte, Adolfo López Mateos (1958-1964), en su primer informe de gobierno, le dedicó elogios a la Ciudad de México y a la colaboración de sus habitantes.

"La grandeza de la ciudad de México y el desarrollo del Distrito Federal plantean ingentes problemas, día con día. El esfuerzo gubernamental puesto en resolverlos sería

(32) Ibidem, p. 724 y 103.

insuficiente si a ellos no se sumara el de sus habitantes traducidos en espíritu de cooperación general y en la buena fé de los contribuyentes. La República puede enorgullecerse de tener un capital una de las más pobladas y extensas ciudades del mundo que un sostenido y eficaz empeño gubernativo y una amplia colaboración ciudadana han logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe. (33)

Para 1970 se aprueba otra Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, de 1941 a 1970 ocurrieron demasiadas cosas. Por primera vez, en 1960, la población del país dejó de ser rural para convertirse en urbana y el D.F. contaba ya con más de cinco millones de habitantes. Pero el crecimiento fue estrepitoso, para 1980 era de 15 millones de habitantes. Esto estuvo acompañado de vastas corrientes migratorias que conformarían los grandes cinturones de miseria; el mejor ejemplo: Ciudad Nezahualcóyotl, los problemas que de ella derivaron: hacinamiento, violencia, insalubridad, etc. y, a la vez, un buen ejemplo de las zonas conurbadas. Los casos se empezaron a multiplicar durante los sesenta con Chalco, Chimalhuacán y Ecatepec.

Ello estuvo acompañado también de fuertes concentraciones urbanas de la clase media cuya mejor expresión se encontraría en Ciudad Satélite. De hecho, el crecimiento desproporcionado del Distrito Federal le acompañaba el de las zonas conurbadas y los ejemplos abundan: Tecamachalco, Cuajimalpa o Xochimilco, Tlálpán y Contreras.

(33) Ibidem, p. 72 y 103.

La tercera Ley Orgánica del Departamento del D.F., creó, redefinió y reasignó competencias y órganos, con lo que la estructura básica del Departamento quedó integrada con: Una Contraloría General y las Direcciones General de: Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Promoción de la Habitación Popular, Abasto y Mercados, Acción Social y Cultural, Acción Deportiva, Planeación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Policía y Tránsito, Instalaciones Olímpicas, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

Se llevó a cabo una desconcentración administrativa a partir de la cual el Distrito Federal quedaría dividido para su gobierno en 16 delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlálpán, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, y Tláhuac.

Esas delegaciones político-administrativas desarrollaron funciones específicas de carácter operativo en atención a los servicios requeridos a nivel local.

Mediante la nueva ley, el titular del Departamento del Distrito Federal, se auxiliaba de tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor; un Consejo Consultivo; Junatas de Vecinos; Delegados; Subdelegados; y 18 Direcciones Generales. Asimismo se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias.

A partir de esta ley, se buscaba que la participación ciudadana adquiriera un mayor grado de concurrencia en la administración del Distrito Federal, al crearse las Juntas de Vecinos de cada Delegación como órganos de la colaboración ciudadana. El Consejo Consultivo fue dotado de atribuciones para someter a consideración del Jefe del Departamento proyectos de leyes o reglamentos, reformas o derogaciones e informarle las deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios.

Como hemos señalado, nunca se perdió ocasión para solicitar la participación ciudadana, por ello, Luis Echeverría (1970-1976), en su discurso de toma de posesión señaló:

"La tarea de gobernar a la ciudad ha de ser compartida por el pueblo. El soborno, el recelo y el engaño provienen de antiguas distorsiones sobre el concepto de autoridad que debemos desterrar. Necesitamos que los ciudadanos den pruebas de civismo en su vida de relación y exijan, con ponderación y firmeza, el respeto de sus derechos. La delincuencia, el pandillerismo, la agresividad, la apatía y todo género de conductas antisociales, son parte de un proceso de degradación de los valores esenciales de la convivencia que estamos todos obligados a defender."

(34)

(34) Ibidem, p. 282.

II. DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA (1970-1985)

a) Organos de Participación Ciudadana.

Cabe señalar que de los cuatro órganos de participación ciudadana el más antiguo es el Consejo Consultivo, creado en 1929. A éste le siguen las Juntas de Vecinos originadas durante el gobierno de Luis Echeverría Alvarez. A su vez, el gobierno de José López Portillo añadió las Asociaciones de Residentes y los Comités de manzana: (1)

El siguiente esquema muestra la estructura de la organización vecinal y ciudadana en el Distrito Federal.

1. Consejo Consultivo: Integrado por los presidentes de las juntas de vecinos. Organó colegiado de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal.
2. Juntas de Vecinos: Una por cada delegación, formadas por los miembros directivos de las Asociaciones de residentes. Mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.

(1) La más antigua de estas organizaciones vecinales -el Consejo Consultivo- data la primera Ley Orgánica del D.D.F. emitida en 1929. Para el caso de las juntas de vecinos (gobierno de Echeverría) puede consultarse el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de septiembre de 1972 y 14 de julio de 1974 en donde se expide su reglamentación interna. Para el caso de los comités de manzana y las Asociaciones de Residentes deben verse las modificaciones a la Ley Orgánica de 1978. Una importante explicación de estos órganos de participación ciudadana se encuentran en Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, Gobierno y Administración del Distrito Federal en México. México, INAP, 1985, pp. 107-114.

3. Asociaciones de Residentes: Formadas por los jefes de los Comités de Manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.

4. Comités de Manzana: Constituido por los vecinos de una manzana. Mesa directiva: un jefe de manzana, un secretario y tres vocales electos por votación.

Como puede observarse, es una estructura piramidal, pues a la cabeza se encuentra el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, integrado por 16 presidentes de juntas de vecinos. En un segundo escalafón encontramos a las Juntas de Vecinos, compuestas por 2,052 presidentes de asociaciones de residentes. Estas están constituidas, a su vez, por los 39,461 jefes de comités de manzana que, por su parte, están formados por un total de 197,305 vecinos. (2)

Las formas de organización, participación y características de estas instancias vecinales están asentadas en la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Dicha ley fue reformada en 1978. En el capítulo quinto -"De los órganos de colaboración vecinal y ciudadanía"- de dicha ley se especifica el carácter, integración y facultades de los órganos de referencia.

Los Comités de manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que sirven de

(2) Memoria del XXXII Consejo Consultivo de la Ciudad de México 1986.

canales al ejercicio de las atribuciones y cumplimientos de las obligaciones señaladas en esta Ley y en los reglamentos respectivos (Art. 44).

Para tener una idea bien clara de su integración jerárquica conviene citar, íntegro, el artículo 45 de la Ley mencionada:

"En cada una de las Delegaciones del Departamento del Distrito Federal, se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos; y para el Distrito Federal un Consejo Consultivo, en la forma siguiente:

"I.- En cada Manzana del Distrito Federal habrá un comité de ciudadanos entre ellos se designará, en forma directa, al Jefe de Manzana;

"II.- En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, los Comités de Manzana integrarán la correspondiente Asociación de Residentes;

"III.- En cada una de las Delegaciones del Distrito Federal, con la participación de las Asociaciones de Residentes, se integrará una Junta de Vecinos, en la forma que determine el reglamento respectivo, y

"IV.- En el Distrito Federal funcionará un Consejo Consultivo que se integrará con los presidentes de las Juntas de Vecinos. Los suplentes de éstos también tendrán este carácter ante el propio Consejo, pero solamente actuarán en ausencia de los propietarios".

(3)

Como hemos señalado, las Juntas de Vecinos, a diferencia de los Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes, fueron creadas en 1972. También a diferencia de aquéllas, la Ley Orgánica las faculta con determinadas atribuciones y obligaciones mínimas entre las que destacan: recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente; proponer al delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos y sugerir nuevos servicios; dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas de las delegaciones; informar al Consejo Consultivo del Distrito Federal los problemas administrativos y de servicios públicos que no se hayan podido resolver y rendirle un informe mensual de sus actividades; cooperar en los casos de emergencia, opinar sobre los problemas de viviendas; conocer oportunamente los problemas de obras y servicios, etc. (4)

(3) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, México, Porrúa, 1982, p. 57.

(4) Ibidem artículo 47 fracciones I a IX, p. 58.

El Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal reproduce en su capítulo XI algunas características de estos órganos de participación ciudadana. Respecto a las Juntas de Vecinos señala que éstas tendrán una directiva que estará integrada por un presidente, un secretario y tres vocales, como mínimo, que deberán ser electos en asamblea que al efecto lleven a cabo todos los presidentes de las Asociaciones de Residentes.

(5)

Como puede observarse, las atribuciones que la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal (6) conceden a las Juntas de Vecinos se reducen a opinar, sugerir o proponer, y al no tener poder decisorio no se puede estimar con exactitud si en los actos de gobierno se les toma en cuenta. Más aún, existe la creencia generalizada de que han devenido en instrumento político de los Delegados políticos. Esto es así porque el propio Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos -expide desde 1972 y que a la fecha no ha sido reformado- faculta al Delegado para que intervenga y escoja a los vecinos que deben integrar la Junta, los presenta al jefe del DDF y éste decide los nombramientos de los integrantes de las Juntas de Vecinos.

La desvinculación entre gobernantes y gobernadores queda clara en el artículo 27 del mencionado Reglamento Interno toda vez que las propuestas o sugerencias que manifiesten las juntas de vecinos no comprometen en forma alguna a los Delegados ni a las autoridades del Departamento del Distrito Federal. (7) En

(5) Diario Oficial de la Federación 12 de septiembre de 1972.

(6) El Reglamento vigente en Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1984.

(7) Ibidem.

una ciudad como la de México, con los inmensos problemas de orden político, social, económico y cultural que padece es necesario que el ejercicio del poder sea auténticamente representativo y que se encuentre presente en dicho poder la voluntad de la ciudadanía mediante los órganos de participación ciudadana idóneos. Sólo así quedará establecido un orden político representativo que permita la democracia, cuya esencia radica en la participación ciudadana. (8).

El Consejo Consultivo es una institución con abolengo, pues fue creado en 1929 como un órgano auxiliar de la administración del Departamento del Distrito Federal. Desde ese año queda reglamentado su funcionamiento interno en la Ley Orgánica del Distrito Federal.

Quedó constituido por los representantes de las siguientes asociaciones: Cámara de Comercio, Asociaciones de Comerciantes en Pequeño, Cámaras Industriales, Asociaciones Industriales en Pequeña Escala, agrupaciones de dueños de propiedades raíces, asociaciones de inquilinos, de empleados públicos, asociaciones de madres de familia. (9).

El Consejo Consultivo debe celebrar una sesión ordinaria cada mes y cuantas extraordinarias se requieran. Las sesiones tienen carácter público. Las dos primeras son constitutivas del Consejo: presidente y suplente quedan nombrados mediante votación en la primera, mientras que en la segunda se eligen

 (8) María de Lourdes García Ruiz, La participación ciudadana en las decisiones político-administrativo del estado mexicano, México, Ediciones e impresiones, 1985, p. 33-34.

(9) "Derechos políticos de los ciudadanos en el D.F. de 1903 a 1978" en El Cotidiano, Núm. 11, mayo-junio de 1986, p. 10.

comisiones de trabajo, que son cuatro: de Legislación y Reglamentos, de Administración y servicios, de Acción Cívica y Social y de Justicia y Prácticas Fiscales.

Las diversas leyes orgánicas emitidas desde 1928 determinan las atribuciones del Consejo, entre las que sobresalen: colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para la debida administración pública y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales; proponer a la consideración del mismo proyecto de leyes, reglamentos y reformas; informar al Jefe del Departamento de las deficiencias que surjan en la administración pública; opinar sobre estudios de planeación urbana; coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos; conocer oportunamente en su integridad los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos (artículo, 51 fracciones I a VIII, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal).

También desde 1928 se regula la organización del Consejo: su instalación, lo relativo a sus comisiones de trabajo, la forma y frecuencia de sus sesiones.

En 1973 ocurren cambios en el Consejo Consultivo de la Ciudad de México. El Jefe del Departamento del Distrito Federal de entonces, Octavio Senties (sustituyó a Alfonso Martínez Domínguez primer Regente del gobierno de Luis Echeverría), explicó las ventajas de contar con un órgano de esta naturaleza.

Respecto a su creación señaló:

"Con la desaparición del Municipio en el Distrito Federal, por la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928, la Ley Orgánica del entonces Departamento Central, de ese mismo año, creó, como forma de participación ciudadana, para que asesorara al gobierno de la capital, un organismo colegiado que se denominó Consejo Consultivo de la Ciudad de México, y que se formaba con representantes de diferentes agrupamientos, quienes eran propuestos para su designación, por sus respectivas organizaciones, mediante procedimientos selectivos internos".(10)

Para explicar la importancia de la nueva estructura al ser integrado por la recién creadas Juntas de Vecinos de las 16 delegaciones del Distrito Federal el regente Senties precisó:

"De la representatividad por organizaciones formales o por gremios, se ha pasado históricamente al XXIX Consejo Consultivo, consecuencia, justamente, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en vigor,... y que dispone que el Consejo Consultivo de la ciudad funcione integrado por los presidentes de las Juntas de Vecinos de las 16 delegaciones, lo que lo caracteriza como órgano de colaboración ciudadana... (11)

Por su parte, Juan Antonio Garza Hernández, presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México en el trienio 1983-1986, resalta el nuevo carácter vecinal del organismo al señalar que:

 (10) Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal.
 México, 1973, p. 13.

(11) Ibidem.

"Hay diferencias sustanciales entre el Consejo Consultivo que se crea en esos años y el actual. En sus orígenes, este organismo se integra fundamentalmente por representantes de intereses sectoriales (...) A nuestro juicio, en 1970 el Consejo Consultivo de la Ciudad de México sufre la primera transformación sustancial ya que se cambia el concepto de integración del Consejo de Sectorial a Vecinal... (12)

En abril de 1980 se llevaron a cabo elecciones en el Distrito Federal para integrar los Comités de Manzana. Estos comités son órganos de base de elección únicos, a partir de los cuales se conforma la estructura de la organización comunitaria propuesta por el Departamento del Distrito Federal (DDF).

La idea o novedad de estas elecciones consistió en que, por primera vez, desde que se abolió el municipio libre, estos órganos de colaboración vecinal o de participación ciudadana serían electos libremente y no impuestos por la autoridad federal.

De acuerdo con los mecanismos establecidos por la convocatoria del Departamento del Distrito Federal, cada una de las 34 mil manzanas de la Ciudad estarían representadas por 5 personas (un presidente, un secretario y tres vocales), lo que significa una organización de 170 mil capitalinos. (13)

 (12) Carmen Llorens, "El Consejo Consultivo de la Ciudad de México: mito o realidad?" en El Cotidiano, Núm. 11, op. cit. p. 12.

(13) Margarita González Gamio, "Aún sin democracia" en revista Razones 7-20 abril de 1980, p. 51.

El primer día de elecciones, de las 33,918 manzanas que forman las 16 delegaciones de la Ciudad, se habían integrado 3,124 comités, lo que representaba el 8.9% del total de manzanas, cuando aún no concluía la jornada electoral de ese día.

Al siguiente día, con escasas horas de diferencia, las autoridades reportaban que se habían integrado un total de 20,233 comités de manzana, lo que representaba al 67.9% de las manzanas de toda la ciudad. Más aún, el último día de votación el total de comités integrado ascendió a 26,958, lo que significaba el 79% del total de las manzanas existentes en la Ciudad de México.

(14)

(14) Ibidem, p. 52.

Otro fue el comportamiento vecinal o ciudadano en esas elecciones si nos atenemos a los testimonios periodísticos de esos días. Y ello se debió, entre otras cosas, a que a la convocatoria emitida por las autoridades de la capital le faltó divulgación, lo que se tradujo en abstencionismo, escepticismo, desconocimiento sobre cómo votar, desconfianza, falta de información, etc.

Un importante obstáculo, pues, a la participación ciudadana en estas elecciones lo constituyó la falta de información oportuna: Esta información debería proporcionarse con oportunidad tanto a niveles político-administrativos, como a amplios sectores de la población. Sin información no se puede dar una participación efectiva. No se le puede pedir participación o reprochar la falta de ésta al ciudadano, si no conoce o no está informado del desarrollo que sigue la actividad del Estado. (15)

Señaló lo anterior en base al hecho de que la organización de estas elecciones para elegir a los Comités de Manzana contó desde un principio con graves omisiones, errores y contradicciones. La costosa campaña emprendida al respecto terminó por no informar adecuadamente a la ciudadanía sobre los objetivos o ventajas de una participación en la elección de representantes vecinales.

A todo ello habría que agregar otra cuestión importante: Las autoridades decidieron elegir el método de votación más conservador de cuantos existen, esto es, la votación indirecta.

(15) María de Lourdes García Ruíz, La participación, op. cit. p. 24

Este procedimiento utilizado muestra hasta que punto se buscaba impedir una participación efectiva en el gobierno de la capital. Como bien señaló en su momento un analista político:

"El carácter consultivo que estos hombres y mujeres tendrán los convierte en elementos decorativos que llenarán la sala del Cabildo cuando se entreguen las llaves de la ciudad a un jefe de Estado extranjero o a algún visitante distinguido (...) No sólo en calidad representativa puede ser cuestionada sino que sus posibilidades participativas están cercenadas por tratarse de una asamblea graciosamente concedida, a la que se escuchará o no de acuerdo con la buena voluntad del Jefe del Departamento del Distrito Federal. En la deficientísima Ley Orgánica (...) no se señala cuándo, cómo y bajo qué condiciones puede reunirse la asamblea consultiva, ni se puede hacerlo por propia iniciativa o si debe ser convocada por el Jefe del Departamento". (16)

La mayor parte de los habitantes de la capital presenció con desdén ese proceso electoral debido a la forma en que fue organizado y dirigido por las autoridades del Departamento del Distrito Federal. Tampoco puede soslayarse la responsabilidad de los partidos políticos de oposición, que en esta ocasión se limitaron a criticar las leyes que rigen el funcionamiento de la

(16) Rafael Segovia, " Cuáles elecciones en el D.F.? en Razones, op. cit., p. 7.

ciudad y no hicieron nada para que, aún dentro de esos estrechos límites, fuera puesta a discusión la arbitrariedad de las autoridades. (17)

En fin, a partir de esa fecha, en tres escalones (comités de manzanas, asociaciones de residentes, juntas de vecinos) fueron seleccionados los miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad, que fue la respuesta del gobierno a las peticiones de los partidos y ciudadanos en general. A la demanda de tener ayuntamientos o hasta un gobernador y una Cámara de Diputados propios, el régimen contestó con estas formas de representación:

"La representación, para que valga, debe tener al menos tres modalidades: supone la elección del representante, la obligación de aquél de informar a éste del resultado de su gestión y la posibilidad de que se le finquen responsabilidades por un cumplimiento deficiente o nulo de la tarea encomendada. Ninguna de esas circunstancias estaba presente en la antigua composición del Consejo y la situación no sufrirá cambios sustanciales ahora". (18)

La experiencia de las elecciones de 1980 en el Distrito Federal fue irrelevante, pero las autoridades se empeñaron en afirmar que los resultados y la participación ciudadana fue más que suficiente.

 (17) "D.D.F., la democracia, la demagogia y la negligencia" en Crítica-política, No. 4, mayo de 1980, p. 11.

(18) Miguel Angel Granados Chapa, "D.D.F. caricatura de representación" en Razones 7-20 abril de 1980, p. 51.

Su concepción de la democracia de las manzanas es muy diferente a algunas experiencias concretas de ciudadanos que quisieron participar, pero que se encontraron con el obstáculo burocrático y la manipulación de la tecno-estructura burocrática que, desalentando la política con su lenguaje, impide que esa misma tecno-estructura sea verdaderamente real. (19)

En síntesis: estos cuatro órganos de participación ciudadana (Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana) a los que nos hemos referido en este apartado, cumplen la tarea de auxiliar al Ejecutivo que, como se sabe, tiene de hecho doble atribución por lo que toca a la Federación y al Distrito Federal, entidad donde es representado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, también conocido como regente.

Los miembros de las cuatro instituciones duran en sus cargos tres años, sin posibilidades de reelección para el periodo inmediato posterior. Por lo que se refiere a sus atribuciones y obligaciones, hay que insistir en que sólo están reglamentadas las que corresponden a los componentes del Consejo Consultivo y a las Juntas de Vecinos. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978, que crea las asociaciones de residentes y comités de manzana, no especifica para ellos regulación alguna. Hay que advertir, además, que aunque la Ley Orgánica da vida a las cuatro instituciones, ello no está corroborado por la Constitución.

(19) Juan María Alponente, "La democracia de las manzanas", en Uno más Uno, 13 de abril de 1980.

La opinión pública prevaleciente sobre el funcionamiento de las instancias de participación vecinal y ciudadana no es del todo positiva. Ello se debe básicamente al limitado carácter consultivo que tienen formalmente, ya que sus opiniones no siempre son tomadas en cuenta por los delegados o los jefes del Departamento del Distrito Federal. Puede decirse que el reclamo más generalizado es la inexistencia de canales eficaces para hacer operativas las demandas vecinales de servicios públicos, medidas administrativas y fiscales, pero sobre todo de democracia.

El Consejo Consultivo, que por sus atribuciones pudo haber tenido una influencia más marcada a ese respecto, fue convirtiéndose con el tiempo de órgano corporativo -en el que participaban representantes de agrupaciones de comerciantes, industriales, propietarios de bienes raíces-, en una auténtica junta de notables con poca o ninguna influencia en el gobierno de la ciudad.

b) Mecanismos de Participación Política.

Las amplias demandas de los ciudadanos y partidos políticos por una mayor injerencia en las decisiones políticas que les afectan, obligó al gobierno de José López Portillo a instaurar un nuevo sistema de participación ciudadana que se reflejó en dos mecanismos de participación política: el Referéndum y la Iniciativa Popular. (20)

En efecto, estos mecanismos fueron establecidos en el Distrito Federal por la fracción VI, base segunda, del artículo 73 de la Constitución como parte o complemento de la reforma política propuesta por el presidente José López Portillo y aprobada por el constituyente permanente en 1977.

En diciembre de 1978 se modifica la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en su capítulo VI -intitulado "De la participación política de los ciudadanos"- consigna y define la titularidad de los ciudadanos sobre los derechos al referéndum y la iniciativa popular, los criterios generales para determinar el tipo de ordenamientos legales y reglamentos que pueden ser objeto de tales métodos, las condiciones materiales y de fondo para ejercerlos, así como las bases formales de carácter general que deben regir el procedimiento en ambos casos.

La definición que la mencionada ley da de estos mecanismos de participación política es la siguiente:

(20) Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1983.

"El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal" (artículo 53).

y

"La iniciativa popular es un método de participación directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal". (artículo 53).

Para algunos estudiosos del derecho constitucional la diferencia entre referéndum obligatorio (impuesto por la constitución) y referéndum facultativo (a solicitud de la autoridad competente estriba) en que: "para una asamblea constituyente, la decisión política por excelencia en materia referendaria es la de otorgar o no, en favor de un determinado órgano, la facultad de provocar la manifestación directa de la voluntad popular o lo que equivale a añadir que la cuestión básica de todo referéndum facultativo es la de su iniciativa.

(21)

Conviene ahora precisar lo que la misma Ley Orgánica del DDF señala al respecto al procedimiento general para el referéndum, los asuntos no objetos del mismo, el órgano al que corresponde iniciarlo así como su carácter de obligatorio y facultativo.

 (21) Pedro Cruz Villalán, "El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional" en Revista de Estudios Políticos, Madrid, Nueva Epoca, Núm. 13, enero-febrero 1980, pp. 146-147, citado en María de Lourdes García Ruíz, op. cit. p. 121.

Según el artículo 54, el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las Cámaras a pedido de una tercera parte de sus miembros tratándose de los Diputados, y de la mitad se se trata de los Senadores, ejercitaran la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta Ley. (22)

Como puede apreciarse, las posibilidades que tienen los organismos vecinales en el Distrito Federal son mínimas en cuanto a llevar a cabo el procedimiento del referéndum.

A ello habría que agregar que un renglón importante del gobierno del DDF, como las finanzas, no pueden ser objeto de referéndum. En efecto, este mecanismo excluye los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal. (23)

En cuanto a su carácter, el referéndum es obligatorio o facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. (24)

 (22) Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, op.

cit., p. 59

(23) Ibidem, p. 61

(24) Ibidem, p. 60.

En cuanto a la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos, si bien la ley especifica que corresponde iniciarla a los ciudadanos del Distrito Federal, también queda de manifiesto la imposibilidad técnica y legal de éstos para llevarla a cabo pues como señala el artículo 55 de la Ley Orgánica: "...Sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular" (25)

Tanto la iniciativa popular como el referéndum tienen hasta ahora limitaciones que conviene señalar.

De ellas, la más importante es su falta de reglamentación adecuada. Hasta la fecha no está clara la forma como debe requisitarse el procedimiento de iniciativa popular, ni cual debe ser la autoridad a la que compete tratarlo, ni tampoco que consecuencias se siguen tanto para el Congreso de la Unión como para el Ejecutivo en el caso de que procedan y sean introducidos, reformando o anulados reglamentos o leyes.

La última reforma al artículo 73 constitucional, adicionado según decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982 y 3 de febrero de 1983.

(25) Ibidem, p. 59

"En algo quiso aliviar los efectos del régimen antidemocrático que constitucionalmente vive la ciudadanía del Distrito Federal, pero aparte de que no hay reglamentación sobre el referéndum y la iniciativa popular, su institución no elimina el problema de origen, que sigue siendo el que los ciudadanos del Distrito Federal no eligen a sus autoridades". (26)

-
- (26) Arnaldo Córdova, "D.F.: Estado condicionado" en Proceso, Núm. 283, 5 de abril de 1982, p. 31.

c) Campana presidencial de 1982 y posiciones sobre el gobierno del Distrito Federal.

Durante varias décadas la forma de gobierno y la democratización del Distrito Federal no fueron objeto de debates relevantes por parte de las organizaciones políticas. Una revisión de los programas o plataformas políticas de los partidos de oposición hasta antes de la campaña presidencial de 1982, nos permite ubicar sólo algunas propuestas significativas al respecto.

En efecto, en el marco de la sucesión presidencial de 1958, el Partido Popular, dirigido por Vicente Lombardo Toledano, señalaba:

"Otro problema que en vista de la experiencia de los últimos 30 años necesita ser resuelto, es el relacionado al gobierno del Distrito Federal... la experiencia demuestra que es indispensable y urgente dar participación a los habitantes del Distrito Federal en el gobierno de la capital de la República y en la administración de los servicios municipales" (27)

Obviamente, el Partido Popular se refería a la desaparición de los municipios en 1928 y por ello demandó, en los puntos 214 y 215 de su programa político lo siguiente:

(27) "Tesis sobre México. Programa del Partido Popular", en Excelsior 30 septiembre de 1957, p. 10a-14a, citado en planes en la Nación Mexicana, libro diez: 1941-1987, México, Senado de la República-Colegio de México, 1987, p. 378.

"Respecto del Distrito Federal deberán restaurarse los municipios y sus ayuntamientos. Con el objeto de coordinar sus servicios públicos deberá crearse un organismo en el que participen los ayuntamientos.

"Para restaurar los municipios en el Distrito Federal garantizar su independencia, se reformará la fracción II del artículo 115 de la Constitución de la República". (28)

En 1961, el Partido Popular volvió a reafirmar sus propuestas acerca del gobierno del Distrito Federal, pero ahora demandaba la reforma del artículo 73 y los demás relativos de la constitución para crear el Estado del Valle de México, dentro del cual se establecerían los municipios que la naturaleza económica y social del nuevo Estado señale, así como el territorio y la forma de gobierno de la Ciudad de México. (29)

Por su parte, el Partido Acción Nacional, a través de su candidato presidencial, Efraín González Morfín, propuso en su plataforma política del 9 de noviembre de 1969, lo siguiente:

"Establecimiento progresivo de un gobierno democrático en el Distrito Federal, con participación de los habitantes en las decisiones acerca de la integración de los órganos de gobierno y de la prestación de servicios públicos.

(28) Ibidem, p. 379.

(29) Ibidem, p. 422.

"Establecimiento de un Consejo de Gobierno de elección popular, con facultades para dictar los reglamentos administrativos del Distrito Federal y para oír a los habitantes en relación con los servicios públicos..." (30)

Como se sabe la reforma política de 1977, amplió el espectro de fuerzas políticas en el escenario nacional. En ese sentido en la campaña presidencial de 1982, participaron 7 candidatos presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Pablo Emilio Madero, Partido Acción Nacional (PAN); Arnoldo Martínez Verdugo, Partido Socialista Unificado de México (PSUM); Manuel Moreno Sánchez, Partido Social Demócrata (PSD); Rosario Ibarra de Piedra, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); Ignacio González Gollaz, Partido Demócrata Mexicano (PDM) y Candido Díaz Cerecedo, Partido Socialista de los Trabajadores (PST). No todos los partidos esgrimieron propuestas específicas para el Distrito Federal. De los partidos de oposición el PST propuso:

Luchar por el restablecimiento del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes..." (31)

Por su parte, el PSD, demandó la "elección directa del gobernador y de la Cámara de Diputados del Distrito Federal" (32) A su vez el PSUM consignó en su programa de acción la siguiente propuesta:

(30) Planes en la Nación Mexicana, Libro once, op. cit., p. 39.

(31) Ibidem, p. 119.

(32) Ibidem, p. 189.

"Deben devolverse al Distrito Federal todos sus derechos como entidad federativa libre y soberana. El jefe del Ejecutivo Local, designado actualmente por el presidente de la República, el Legislativo Local, que no existe como tal, y los delegados serán elegidos por voto universal, secreto y directo de la ciudadanía de la entidad capital. En el caso de los delegados, estos serán revocables, si así lo decide la mayoría de los habitantes de la delegación, para ello y para abrir cauces a una efectiva participación de los trabajadores, es imprescindible la reglamentación de los derechos de referéndum e iniciativa popular. (33)

Consideración aparte merecen las propuestas del Candidato oficial. La consulta popular fue un elemento sustancial en la estrategia que para su campaña política adoptó el entonces candidato Miguel de la Madrid Hurtado.

La consulta popular se constituyó en el foro adecuado para escuchar las demandas y opiniones de la sociedad sobre la diversidad de problemas que padece el Distrito Federal. Una constante exhortación a la participación ciudadana, así como compromisos para que esta pudiera expresarse, permearon los discursos de campaña del candidato oficial:

(33) Reforma Política, anexo, 10 vols., México, Comisión Federal Electoral, octubre 1981.

"En el contexto nacional, más de 10 millones de habitantes de la Ciudad de México, requieren de una más activa participación política que mejore y enriquezca sus posibilidades de representación.

"Los mejores actos de gobierno ciudadano algunas veces no tienen el éxito deseado pues el consenso político de los habitantes no encuentran fáciles canales de expresión. Debemos encontrar las fórmulas para aumentar la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad". (34)

En efecto, la solución a la problemática de la ciudad de México en materia de transporte, contaminación, vivienda, abasto, agua, basura, asentamientos humanos, seguridad social etc., etc., es impensable si no es abordada corresponsablemente por gobernantes y gobernados.

El candidato del PRI abundó al respecto y precisó:

"Hemos escuchado de los habitantes metropolitanos su deseo por una mayor participación en el gobierno del Distrito Federal. Hay un acuerdo generalizado de que es hora de reivindicar para el pueblo capitalino su legítimo derecho de convertirse en sujeto activo y decisorio de los actos de gobierno. Queremos que el pueblo capitalino cuente con amplios cauces de participación política, de auténtica

(34) Miguel de la Madrid Hurtado, Los Grandes Retos de la Ciudad de México, México, Grijalbo, 1982, pp. 19-20.

representación en la estructura gubernativa de la ciudad de México". (35)

Al concluir la campaña política, Miguel de la Madrid, refrendó, en su discurso de toma de posesión, el 10. de diciembre de 1982, la necesidad de abrir cauces en la estructura de gobierno de la ciudad de México. Dijo en esa ocasión:

"Mantendremos permanentemente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política ...la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal". (36)

En enero de 1983, la Secretaría de Gobernación dio a conocer un comunicado donde afirmaba que "La vida de la ciudad se ha venido complicando cada vez más, por lo que las demandas económicas, sociales y aún electorales de los capitalinos deberán traducirse en acciones concretas del gobierno". (37) Asimismo, anunciaba el Secretario de Gobernación que citaría a las "organizaciones civiles, sindicales, campesinas, de colonos, padres de familia, académicas y partidos políticos a discutir el asunto. (38)

En consecuencia se instrumentaron foros de Consulta Popular para analizar una diversidad de temas como: transporte, modernización comercial y abasto popular, desarrollo urbano,

(35) Ibidem, p. 105.

(36) Miguel de la Madrid, "Discurso de toma de posesión", en Uno Más Uno, (suplemento político), 2 de diciembre de 1982.

(37) Citado por Angel Mercado, "Democracia y poder en la ciudad de Masas", en revista Estudios Políticos, nueva época, números 4-1, octubre de 1985-marzo de 1986, México, UNAM-FCPyS, 1986, p. 53.

(38) Ibidem, p. 53.

ecología, salud, educación, vivienda, deporte y recreación, agua, justicia y seguridad ciudadana.

El diagnóstico de las propuestas, así como la estrategia para encarar los problemas de la ciudad de México fueron contemplados en el capítulo noveno sobre política regional del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). En este documento se volvió a enfatizar que era necesario ampliar la participación ciudadana a nivel delegacional y en los actos de planeación urbana con las aspiraciones de los ciudadanos y apoyar y orientar la acción gubernamental con la participación plena de la sociedad. (39)

Asimismo, en el marco del sistema nacional de planeación democrática y ante la necesidad de controlar el desbordado crecimiento de la ciudad de México via una racional planificación urbana y para propiciar la participación ciudadana en 1984, el Poder Ejecutivo, emitió un decreto que dio origen al Comité de Planificación para el Desarrollo del Distrito Federal (40) (COPLADE-DF). Este comité se entregó de la siguiente manera: un presidente (el Regente del DDF) un Coordinador General, los titulares de las unidades administrativas del DDF, los titulares de las delegaciones política. Además participaron en este organismo los Senadores y Diputados del D.F., los miembros del Consejo Consultivo y un numeroso grupo de representantes de instituciones y organizaciones sociales.

(39) SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.

(40) Diario Oficial de la Federación, 27 de octubre de 1983.

Entre otras atribuciones del COPLADE-DF, destacan la de propiciar la participación de la sociedad, promover la concertación de acciones entre el gobierno del Distrito Federal y los sectores social y privado y fungir como órgano de consulta del Departamento del Distrito Federal (DDF). (41)

Respecto a la participación electoral en el Distrito Federal -si bien no es el objetivo central de este trabajo- es importante señalar lo siguiente: es una entidad donde existe un alto grado de escolaridad, donde hay más acceso a la información y a la cultura en general y, sobre todo donde la participación política es más marcada. En consecuencia, la votación a favor del PRI es a todas luces decreciente. En contrapartida, los partidos de oposición en su conjunto captan la mayor parte de su votación: 25.1% en 1964, 30.8% en 1970, 19.6% en 1976, 48.2% en 1982. (42)

En 1976, el único candidato presidencial fue José López Portillo, apoyado por los partidos Revolucionario Institucional, Popular Socialista y Auténtico de la Revolución Mexicana. Obtuvo 2,376.000 votos. Esta cifra se redujo a 1,977.174 votos en 1982 para el candidato Miguel de la Madrid, también apoyado por los mismos partidos. En las elecciones federales de 1985, para diputados de mayoría relativa el PRI obtuvo en el Distrito Federal 1,193,260 votos, mientras que los partidos opositores obtuvieron 1,334.465 votos. Considerando que para ese año había

 (41) DDF. Gaceta Oficial, Núm. 277, 10 de diciembre de 1983.
 pp. 3-5.

(42) Luis Reygadas y Mónica Toussaint, "conflictividad social y legislación electoral en el D.F. 1976-1987", MIMCO, México, 1987, p. 4.

en el Distrito Federal 5,074,951 ciudadanos empadronados, resulta que el PRI sólo fue respaldado en las urnas por el 23% de los capitalinos empadronados. (43)

Sin embargo, la votación decreciente que registra el PRI en el Distrito Federal no se ha traducido en derrotas para sus candidatos a puestas de representación popular:

"...entre 1964 y 1979, periodo en el cual se han disputado 246 diputaciones en el Distrito Federal, el PRI sólo ha sido derrotado en 3 ocasiones, siempre por el PAN. Este hecho se ha acentuado después de la reforma política, pues el PRI no ha obtenido la mayoría absoluta de los votos en 99 de los 120 comicios para diputados capitalinos en que ha participado, pese a lo cual ha triunfado en los 120 casos. (44) La razón de este fenómeno se explica por la dispersión del voto opositor, esto es a la ausencia de candidaturas políticas comunes entre diversos partidos políticos.

(43) Ibidem, P. 5

(44) Juan Molinar y Leonardo Valdés, "Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal", en Revista Mexicana de Sociología, Vol. XLIX, Núm. 2, abril-junio de 1987, México, IIS-UNAM, p. 187.

"El Quinto Sol;;

4-Movimiento su signo.

Se llama sol de movimiento

porque se mueve, sigue su camino.

Y como andan diciendo los viejos,

en él habrá movimieto de tierra,

habrá hambre

y asi pereceremos"

Anales de Cuauhtitlán

III.- 19 de septiembre de 1985: Sismo abajo y terremoto arriba.

a) Panorama general.

Advertencias sobre los peligros que corre nuestra ciudad capital nunca han faltado durante su campaña política, Miguel De la Madrid Hurtado advertía que:

"Hemos cometido el error de seguir la inercia de la vieja capital colonial y aquí hemos concentrado las posiciones y las oficinas más importantes del gobierno (...) tenemos que frenar el crecimiento desmedido de esta ciudad gigantesca (...) de otra manera vamos a una hecatombe en la ciudad de México..." (1)

En efecto, la catástrofe ocurrió: a las 7:19 horas del día 19 de septiembre de 1985, los habitantes de la ciudad de México, experimentamos un trágico despertar a consecuencia del sismo de 8.1 grados en la escala de Richter y cuya duración de 2 minutos provocó a la ciudad la más grande tragedia de su historia: miles de muertos, heridos y damnificados y daños materiales calculados en 4 000 millones de dólares. (2)

- (1) De la Madrid Hurtado, Miguel, Distrito Federal. Ideología Fundamental, México, edición del Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 130.
- (2) CEPAL. Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país, ONU, Consejo Económico y Social, 15 de octubre de 1985. Las estimaciones sobre los daños económicos son contradictorias: La Secretaría de Hacienda habló de 1000 a 2000 millones de dólares, los consultores internacionales estimaron 5000 millones de dólares. Méndez Rodríguez, Alejandro, "La política urbana en la Ciudad de México", en Problemas del desarrollo (Revista latinoamericana de economía), núms. 62-63, vol. XVI, mayo-octubre 1985, p. 101.

Importantes servicios asistenciales del estado, oficinas públicas y privadas, instalaciones telefónicas, centros de espectáculo, comercios, hoteles, unidades habitacionales y casas habitación en las colonias: Roma, Guerrero, Tepito, Morelos y el Centro sufrieron severos daños, quedando algunos totalmente destruidos.

Recordamos el terremoto de 1957 que provocó la caída del Angel de la Independencia o el de 1979 que derrumbó la Universidad Iberoamericana, pero el 19 de septiembre de 1985, las consecuencias y lecciones fueron diferentes. Por lo mismo no han faltado las explicaciones de especialistas en la materia.

Tres placas de las hasta ahora conocidas -la Norteamericana la del pacífico y la de cocos- localizadas frente a las costas de Guerrero, reacomodaron su posición (3). En esta zona es donde se han originado la mayor parte de los sismos que ha experimentado el país. "Las ondas sísmicas viajaron a través de la placa continental y alcanzaron al "Valle de México" sacudiéndolo durante dos minutos (4).

El geólogo Zaltan Zerna explicó que el sismo:
 "...Resultó de un brinco liberando energía elástica que vino acumulándose a raíz de la convergencia de la Placa Norteamericana y la Placa de Cocos. Por cierto, la magnitud de 8.1 de un sismo representa

-
- (3) Varios autores, El temblor (reseña periodística del macrosismo que arrasó la Ciudad de México), México, Almanaque de México, S.F.
- (4) Taméz, Enrique. "Aspectos geotécnicos del sismo", en El Cotidiano, año 2, No. 8, p. 5.

energía elástica liberada de 9×10^{23} energías que, a su vez equivale aproximadamente a 1114 bombas atómicas de 20 kilotonnes cada una semejante a la que se arrojó sobre la ciudad de Hiroshima al final de la Segunda Guerra Mundial" (5)

Otras explicaciones sobre la situación sísmica de la principal zona afectada por el terremoto atribuyen a la arcilla el papel decisivo de la catástrofe, pues, activa como caja de resonancia magnificando las vibraciones en un cierto rango o espectro de frecuencias. Funciona como amplificador. (6)

La magnitud y diversidad de daño causado aunado al momento crítico que enfrentaba el país en lo económico (posibilidad de una moratoria de la deuda externa) se conjugaron para crear una coyuntura dramática.

Muchos problemas y lacras salieron a flote con la catástrofe: escenas de torturados en los sótanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, empresarios voraces y explotadores de fuerza de trabajo femenina

(5) Monsiváis Carlos, "El día del derrumbe y las semanas de la comunidad" en Cuadernos Políticos, No. 45, enero-marzo de 1986. p.11.

(6) Cinna Lomnitz "Lecciones del terremoto de 1985" en Revista Vuelta, Núm. 125, abril 1987, p. 65.

(costureras) (7). Si la prioridad en los primeros días del terremoto era salvar vidas, para los empresarios del vestido la prioridad era rescatar maquinaria, materias primas y cajas fuertes.

La burguesía comercial por su parte empezó a reetiquetar e incrementar el precio de los productos, los casatenientes a elevar la renta o desalojar a los inquilinos.

El terremoto puso en evidencia uno de esos secretos a voces tan frecuentes en nuestro medio: la corrupción administrativa, sobre todo en lo que corresponde a la construcción de edificios (8).

En efecto muchos de los derrumbes se debieron a los defectos técnicos en los edificios. En ello tuvieron responsabilidad las autoridades por no tener un control riguroso en las construcciones. La aprobación oficial para construir una obra y las especificaciones estructurales y de materiales sólo se hace sobre planos y papel (9). En ocasiones la seguridad legislada se

-
- (7) Las condiciones laborales en que se desenvolvería este sector eran sin exageración parecidas a las que privaban en las postrimerías del siglo XIX: bajo salarios, condiciones deficientes de trabajo, cuotas de trabajo pesadas, falta de derechos laborales marcados por la Ley Federal del Trabajo: prestaciones, vacaciones, aguinaldo, reparto de utilidades, seguro social, etc. Talavera, Fernando y Salvador León". Las costureras de la Ciudad de México, antes y después del 19 de septiembre de 1985" en Cuadernos del CIES (Coordinación de Investigaciones Económico-Sociales), México, UNAM, noviembre de 1985.
- (8) Macín Raúl, "La ayuda a los damnificados, chantaje o servicio?" en Zurda (Revista de la Comisión de Trabajadores del Arte del PSUM), año 1, núm. 1, segundo trimestre de 1986, p. 10.
- (9) Legorreta, Jorge, "El urbanismo de la Corrupción" en Perfil de la Jornada, 19 de octubre de 1985, p. 20.

reemplaza en los hechos por arreglos informales y se traduce en incumplimiento de reglamentos, especificaciones, exigencias técnicas y responsabilidades profesionales (10).

No obstante lo anterior, pocos años antes del terremoto de 1985, especialistas en mecánica de suelos afirmaban con optimismo sobre los avances en las construcciones antisísmicas. Un investigador de la UNAM, llegó a señalar que:

"El temblor de 1957, evidenció la necesidad de estudiar más el comportamiento de las estructuras y de la sismicidad del país. (...) Le puedo asegurar que en México contamos con uno de los reglamentos de construcción más avanzados del mundo que además está sujeto a continuas renovaciones (...) esta práctica se ha hecho extensiva a todo lo que puede considerarse la zona sísmica del país ..." (11).

Otro es el diagnóstico que presentaron después del terremoto los principales expertos en ingeniería. Tras reconocer que las normas vigentes de diseño sísmico fueron insuficientes, señalaron

(10) Cabe señalar que "cuando su cliente es el Estado las empresas deben someterse a un conjunto de reglamentaciones legales, tales como estar inscritas en el padrón de Contratistas, estar asociados a la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, poseer registro en el IMSS, demostrar experiencia y respaldo financiero". Carlos Fedil y Alicia Ziccardi, "de cal y canto apuntes sobre la industria de la Construcción", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 125, año XXXII, Nueva Época, enero-marzo, 1986, p. 23.

(11) Entrevista al ingeniero Jorge Prince Alfaro por Rosario Guerra Díaz, "La ingeniería Sísmica Mexicana, una de las mejores del mundo" en Comunidad CONACyT, año, VI, Núm. III, marzo de 1980, p. 53.

que es necesaria la revisión de la información estadística y de otro tipo relacionado con la sismicidad en la ciudad:

"En la nueva versión del reglamento que se elabore no debería ignorarse...la necesidad de que los propietarios de cada edificio verifiquen periódicamente el estado estructural de su propiedad y le den mantenimiento. Por otra parte deberá considerarse que la seguridad de las edificaciones depende también del control de calidad que se ejerce en la fabricación de materiales como el cemento, el concreto y el acero estructural o de refuerzo". (12)

En el mismo sentido la Cámara Nacional de la Construcción manifestó la necesidad de que el reglamento de construcción vigente en el Distrito Federal fuera modificado e imponer condiciones más rígidas en los diseños y cálculos de edificios, dado el alto riesgo sísmico de la zona de la ciudad de México.

Los sismos del 19 de septiembre de 1985, mostraron a la vista de la comunidad nacional e internacional de realidades de orden político: la notoria incapacidad del Estado mexicano para responder con eficacia a la tragedia. Todas las instituciones de un país cimentado desde hace cincuenta años en instituciones fueron incapaces de reaccionar en las primeras horas de la tragedia (13).

 (12) Varios, "Modificaciones de emergencia al reglamento de construcciones para el Distrito Federal. (Mimeo).

(13) Riva Palacio, Raymundo, "y de repente, entre escombros" en varios, Aún tiembla. Sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985. México, Grijalbo, 1986, p. 34.

Partidos políticos, sindicatos, iglesia, ejército, universidades y organizaciones empresariales fueron rebasados por una participación popular que mostró la realidad de una frase que parece demagógica: que no se puede gobernar sin los gobernadores pues si la mayoría no participa en la acción social, la acción del propio gobierno resulta ineficaz e intrascendente. (14)

(14) Villegas Abelardo, "La hora de la autenticidad" en Proceso No.465, 30 de septiembre de 1985, p. 25.

"En tanto que dure el mundo

nunca acabará

nunca se perderá.

La gloria y la fama de

México-Tenochtitlán.

Memorias de Culhuacán.

b) La acción gubernamental.

En numerosos foros, por parte de diversas agrupaciones y medios de comunicación se han señalado algunos problemas característicos del sistema de gobierno de la ciudad de México, cuyas consecuencias están presentes en la forma de responder a una situación concreta, que si bien fue excepcional, cuestionó la capacidad de movilización de recursos y la ejecución de planes de contingencia (15).

Si bien la capacidad de respuesta material del gobierno ante los efectos del sismo fue lenta, poco articulada e incluso preocupada por controlar el otro terremoto en que se convirtió la espontánea participación ciudadana, pese a ello es evidente que:

"...Ningún gobierno hubiera podido cumplir puntualmente con todo y es inegable que el gobierno mexicano hizo grandes esfuerzos; por ello el juicio político que corresponde hacer a la sociedad no debe partir de una ilusa expectativa de perfección o de eficiencia inalcanzable..."

(16)

Al gobierno puede y debe responsabilizarse por la falta de planes de contingencia y capacidad de respuesta que señalamos, no

(15) Varios, "hacia el futuro de la Ciudad", en Nexos núm. 95, noviembre de 1985, p. 23.

(16) Aguilar Zinser, Adolfo "El temblor de la República y sus réplicas" en Aun tiembla, Op.-cit, p. 117.

menor que la de los partidos y organizaciones que se denominaron progresistas que a todo lo que atinaron fue a organizar marchas y asambleas, pero no por el sismo y sus resultados inmediatos (17).

Ante la magnitud de los efectos provocados por los sismos, el Presidente Miguel De la Madrid estableció como criterios primordiales de acción gubernamental los siguientes: otorgar prioridad al rescate de los sobrevivientes, no escatimar esfuerzos para ayudar a la población afectada (trámite de defunciones, localización de personas e información de servicios, seguridad y vigilancia, suministro de agua potable, abasto de productos básicos, inspección de precios, recolección de basura, transportación y comunicación gratuita), prestación de servicios médicos (atención de heridos, previsión de la salud); protección social a damnificados (establecimiento de albergues y suministro de alimentos, ropa y enseres etc.) (18).

Si bien en los momentos posteriores al sismo privó una cierta falta de liderazgo político y vacío institucional, cabe señalar que la figura presidencial se fortaleció entre otras cosas porque el presidente de México desechó cualquier recurso autoritario, canceló viajes al exterior y se mostró receptivo a las demandas de los damnificados. Más adelante veremos como la Presidencia de l República alcanzó su máximo fortalecimiento con el decreto de expropiación de predios.

 (17) Cortés Gaviño, Agustín, "De sismo, horrores y errores" en Zurda, Op.-cit., p. 16.

(18) Comisión Nacional de Emergencia y Departamento del Distrito Federal, Los sismos de 1985, México, 1986, p. 9-10.

Miguel de la Madrid hizo diversos recorridos por las zonas devastadas de la ciudad. El día 20 de septiembre dirigió un importante mensaje a la nación en donde admitía tanto el revasamiento de las instituciones nacionales, como la enorme participación ciudadana ante la tragedia:

"El gobierno de la República y los gobiernos de los estados hemos reaccionado al máximo de nuestros esfuerzos y capacidades. Infortunadamente -lo tengo que reconocer la tragedia de tal magnitud nos ha rebasado en muchos casos... La verdad es que frente a un terremoto de esta magnitud, no contamos con los elementos suficientes para afrontar el siniestro con rapidez con suficiencia. Frente a este cuadro de tragedia y de tristeza, nos estimula la actitud de la ciudadanía a través de sus distintas organizaciones y en lo individual..." (19).

A la falta de planes de emergencia, se sumó la falta de coordinación en las primeras medidas instrumentadas por el gobierno. Es el caso del Plan DN-III. En efecto, el Secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui, informó que el ejército había puesto en práctica a las pocas horas del sismo el Plan DN-III, que se aplica en casos de desastre, y del afirmó que en la capital se hallaban actuando seis generales, 84 jefes, 250 oficiales y 3500 elementos de tropa, equipados con 65 ambulancias, 600 motocicletas, camiones y maquinaria pesada.(20)

 (19) Excélsior, 21 de septiembre de 1985.

(20) Humberto Musacchio, Ciudad quebrada, México, Oceano, 1986, p. 18.

Sin embargo a la vista de la ciudadanía el mencionado Plan no tuvo resultados satisfactorios, pues el ejército se concretó a la vigilancia y al acordonamiento de calles y edificios destruidos. Tres elementos explican la inoperancia de este operativo: primero, que el Plan está concebido para desastres ocurridos en zonas rurales, segundo, la falta de identificación con la población urbana y tercero, por el terremoto arriba, expresado en una espontánea organización civil cuyos objetivos inmediatos eran amortiguar los efectos del sismo (21).

Otra de las acciones gubernamentales fue establecer la Comisión Metropolitana de Emergencia y la Comisión Nacional de Emergencia. La primera, redujo su ámbito de operación a la ciudad de México, la segunda, se integró para hacer la evaluación de daños a nivel nacional, instrumentar medidas ante los daños causados en las entidades federativas y coordinar la participación de los diversos órganos que inciden en la política interior, comunicación social y seguridad nacional del país.

Con el objeto de canalizar la aportación financiera ofrecida por particulares, gobiernos de la República, organismos internacionales e instituciones de gobiernos extranjeros, el presidente de la República dispuso la integración del Fondo

-
- (21) Una importante crónica de los acontecimientos ocurridos en la Ciudad de México a raíz de los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985 se encuentra en las siguientes fuentes: Gómez Coronel, Xavier, Terremoto en México (un testimonio de solidaridad), México, Joaquín Porrúa, 1985. Colmenares Elena, Terremoto. Septiembre Rojo, México, edit. libra, 1985. Samayoa Lizarraga, Carlos, México martir. Crisis y sismos, México Apolo Editorial, 1986. Varios, Esto pasó en México, México, extemporáneos, 1985. Varios, 19 de septiembre, México, edit. Uno más Uno, 1985.

Nacional de Reconstrucción. (22) El destino inmediato del mismo se orientó hacia la restitución de servicios hospitalarios y educativos. El Fondo fue administrado por un Comité Mixto (representantes del gobierno, de los trabajadores, empresarios, Cruz Roja, ciudadanos) y Nacional Financiera tuvo bajo su responsabilidad el manejo de los donativos y periódicamente estuvo informado sobre el monto recibido (23).

Otra importante acción gubernamental fue crear a principios de octubre de 1985, la Comisión Nacional de Reconstrucción. Considerando la magnitud del desastre y por ser una tarea de renovación nacional, la reconstrucción fue planteada por el presidente en torno a nueve propósitos:

10. Auxilio a los damnificados;
20. Coordinación de la acción pública y social;
30. Fomento de la descentralización de los diversos aspectos de la vida nacional atendiendo al equilibrio urbano y la integración regional;
40. Promoción de las fuentes de financiamiento;

 (22) Uno más Uno, 23 de octubre 1985, p. 23.

(23) A casi un año del sismo el presidente de la República informó que: "al 15 de agosto, el Fondo ha alcanzado, incluyendo donativos e intereses, un total de 42 mil 898 millones de pesos y 14 millones 112 mil dólares". Miguel De la Madrid, Cuarto Informe de Gobierno, Uno más Uno, 2 de septiembre de 1986.

50. Formulación de las readecuaciones necesarias de los planes y programas del gobierno de la república;
60. Promoción y organización de la movilización de la participación social;
70. Promoción y uso adecuado y oportuno del auxilio internacional;
80. Sistematización de la experiencia para formular programas preventivos de situaciones de emergencia y
90. Observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos (24).

Para el ágil desempeño de sus funciones y lograr el cabal cumplimiento de los propósitos mencionados el Ejecutivo acordó la integración de seis comités con sus diversos subcomités de apoyo:

- 1.- De reconstrucción del área metropolitana de la ciudad de México;
- 2.- De descentralización;
- 3.- De asuntos financieros;
- 4.- De auxilio social (con cuatro coordinaciones en las áreas de salud, educación, empleo y vivienda);

(24) "El terremoto y su impacto sobre la economía", en Estrategia (Revista de Análisis Político), Núm. 66, noviembre-diciembre, de 1985, p. 12.

5.- De auxilio internacional y

6.- De prevención de seguridad civil.

Concebida como un órgano de consulta y participación en las acciones que los sectores público, privado y social realizarían en el ámbito nacional para enfrentar y resolver los problemas causados por el sismo, la CONARE, fue instalada el 9 de octubre de 1985. Ese día el presidente de la República precisó el sentido de la reconstrucción:

"Las enormes y complejas consecuencias del sismo no pueden ser enfrentadas únicamente por el gobierno; las acciones de emergencia dieron muestra de la capacidad de movilización, vitalidad y sentido de solidaridad de nuestro pueblo. La reconstrucción implica renovación. Reitero que no se trata de volver al punto de donde partimos, reponiendo simplemente lo destruido, sino de transformar la realidad en beneficio del hombre y recimentar el destino nacional". (25)

Pese a que el presidente ofreció que en la reconstrucción se mantendría el impulso de la participación ciudadana, las organizaciones de damnificados quedaron sin una representación efectiva en la Comisión Nacional de Reconstrucción, y el gobierno perdió una ocasión importante para vigorizar las relaciones Estado-sociedad civil.

(25) Excelsior, 10 de octubre de 1985.

Las decisiones cupulares, aún en el caso de que correspondan a necesidades indisputables de utilidad pública terminan en simples ceremonias rituales al faltar el consenso social que posibilita el encuentro gobernantes-gobernados. (26)

No obstante lo anterior, en los círculos oficiales se tenía otra visión de la participación ciudadana. Durante la instalación del Comité de Asuntos Financieros -cuya finalidad era dar cauce a las propuestas y recomendaciones relativas a la promoción, captación y movilización de recursos financieros internos y externos para la reconstrucción- David Ibarra Muñoz, señaló:

"Sr. Presidente: el sistema abierto de participación que usted ha instaurado con objeto de resolver los problemas añejos al terremoto, constituye una innovación digna de aplauso que perfecciona la lógica de los mecanismos de la consulta popular y planeación democrática. Hay aquí, señor, un mar de posibilidades para emprender, con espíritu democrático y con menores sacrificios, no sólo la reconstrucción de la Ciudad de México, sino de toda la economía nacional". (27)

-
- (26) Alponente Juan María, "Las comisiones de la desconfianza", El Día, 28 de octubre de 1985.
- (27) "Financiamiento para la reconstrucción", en Perfil de la Jornada, 22 de octubre de 1985.

El primer Comité instalado fue el de Prevención y Seguridad Civil, como órgano auxiliar de la CONARE, encargado de estudiar y proponer todas las acciones relativas a la seguridad, y coordinación de los ciudadanos, en caso de desastre. Otra función importante de este Comité fue la de fungir como órgano de consulta y participación ciudadana con objeto de realizar los estudios que llevaran a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil. Sobre las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, publicado en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1986, nos referimos más adelante.

Otro importante Comité fue el de descentralización. En efecto, una línea central emanada del Ejecutivo para la reordenación estratégica de la ciudad fue el anuncio de la desconcentración del área metropolitana, apesar de que más de cincuenta años de planes programas elaborados para racionalizar el crecimiento de la capital, han sido incapaces de detener sus características negativas. (28)

La ciudad de México comenzó su proceso acelerado de crecimiento poblacional y expansión física hacia 1940, en el marco del proceso de industrialización que se dio en el país, y

(28) López Rangel, Rafael, "antes de que el destino nos alcance" en Revista Información científica y tecnológica, (CONACYT) vol. 8, núm. 123, diciembre 1986, p. 17. En el transcurso de la administración de Miguel De la Madrid y para evitar la megalopolización o macrocefalia de la Ciudad destacan como medidas: Las reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Región (1983), Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988), Programa de Reordenación (1985) y la Ley de iniciativa sobre Ecología (1987).

que tuvo como foco a esta ciudad, la cual como hemos señalado en la introducción de este trabajo, desde la colonia constituyó el centro económico, político y cultural más importante de la región. (29)

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 dio pie al debate en torno a los múltiples problemas que aquejan a la Ciudad de México, de los cuales el de la sobrepoblación ha adquirido rasgos de irracionalidad:

"La aglomeración económico-demográfica en la Ciudad de México conlleva complejos problemas urbanos que se reflejan en la estructura social de la nación: déficit crónico de vivienda, marginalidad urbana, desempleo, insuficiencia permanente de infraestructura y servicios, saturación del sistema de vialidad e inadecuación del transporte, contaminación del ecosistema, criminalidad e inseguridad pública, prostitución, alcoholismo..." (30)

Una de las tesis del gobierno delamadridista fue la de la descentralización, de ahí que no extraña que a pocos días del sismo el primer pronunciamiento en relación a la necesidad de

(29) Schteingarf Martha, "Crecimiento urbano, transformación de terrenos rurales de propiedad colectiva y política del Estado (los casos de Abidjan y la Ciudad de México)" en Revista A, UAM Iztapalapa, vol. VI, No. 15 mayo-agosto de 1985, p. 36.

(30) Garza Gustavo, "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto" en Blanca Torres (compiladora), Descentralización y democracia en México, El Colegio de México, 1986, p. 225.

descentralizar fuera hecho por el presidente de la República quien señaló:

"Viviremos y reconstruiremos el país, inclusive con nuevas pautas, que nos permitan ni sólo prevenir catástrofes de esa naturaleza, sino también dar nuevas orientaciones al desarrollo de la capital de la República, principalmente; pero al hacerlo vamos a tener que acelerar la descentralización (...) el problema de la capital tendrá que engarzarse con otras regiones del país para que sea un esfuerzo armónico, conjunto y que tomemos como punto de partida la tragedia, pero emprendamos, continuemos y perseveremos en una gran tarea de reconstrucción nacional". (31)

Efectivamente los problemas derivados del centralismo tienen una dimensión tal, que no es posible seguir ignorándolos. Baste con señalar que "el área metropolitana de México controla hoy el 44 por ciento del PIB del país, proporciona empleo al 25 por ciento de la población activa (y al 33 por ciento de los empleados del sector público) y absorbe el 33 por ciento de la inversión pública". (32)

Ahora bien hay consenso sobre la necesidad de descentralizar la administración pública federal, pero no en el como y hacia donde.

(31) Excelsior, 26 de septiembre de 1985.

(32) Alponente Juan María, "Por un urbanismo liberador" en El Día, 13 de noviembre de 1985.

Durante la instalación del Comité de Descentralización, el Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, precisó su concepción de descentralización que implicaba una necesidad de distribución del poder:

".. La descentralización implica una redistribución del poder. Hay que descentralizar sin diseminar en el territorio los vicios de la concentración. Estamos ante un propósito que incide en la estrategia del desarrollo y en la forma de operar de las instituciones. La sociedad, al exigir su profundización, tendrá ante sí un reto formidable evitar que la descentralización, se convierta ahora, al nivel local, en una nueva concentración de poder y de producción..." (33)

Pese a lo arriba señalado, el gobierno reaccionó casi instintivamente y anunció el traslado de algunas dependencias gubernamentales a las zonas aledañas al Distrito Federal. El gobierno perdió una gran oportunidad al convertir la descentralización en una simple desconcentración administrativa.

Justamente allí radica el dilema: descentralizar o desconcentrar, porque descentralizar es una necesidad democrática y desconcentrar es una necesidad administrativa. Las dos medidas son inseparables. (34)

(33) Revista Nexos, núm. 95, noviembre de 1985.

(34) Alponente Juan María, "Otra ciudad: otro modelo de acción ciudadana", en El Día, 9 de octubre de 1985.

En otras palabras "La descentralización no cumple su objetivo con el simple cambio a provincia de unas oficinas públicas, se necesita además la gestión democrática que fue precisamente uno de los factores que dieron origen al federalismo..." (35)

De otra parte, la estructuración de una política efectiva de descentralización se enfrenta a grandes retos y obstáculos: el centralismo es el resultado de varios siglos de evolución. Esto se acentúa por el juego de intereses contradictorios entre los agentes sociales y el predominio de los más poderosos que tienden a beneficiarse con la concentración: industriales, comerciantes, constructores, especuladores de tierra, etc. (36)

Para Gabriel Zaid, la solución a los problemas de la ciudad de México y el consecuente centralismo no estriba en cambiar la sede de los poderes federales, llevar delegaciones del poder central a los estados o sacar dependencias completas de la capital. Zaid señala y propone que:

"No es fácil ni deseable cambiar la sede de los poderes federales en su monstruosidad actual. Y, estando aquí los poderes, es utópico sacar

-
- (35) Astudillo Moya, Marcela, "El federalismo mexicano y la descentralización financiera", en Problemas del desarrollo, op.-cit p. 181. Cfr. Boris Graizbord y Gustavo Garza, "después del sismo: descentralización?", en Revista, Diálogos, vol. 21, núm. 11, noviembre de 1985, p. 7.
- (36) Garza Gustavo, "Ciudad de México: dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en Blanca Torres (comp.), Descentralización y democracia... op.-cit, p. 235.

Secretarías completas, como también se ha propuesto. Lo que hay que hacer es suprimirlas. Los verdaderos poderes federales se ejercen a través de la Defensa, Marina, Relaciones, Gobernación, Justicia, Hacienda. Qué hacen las Secretarías de Agricultura, Desarrollo Urbano, Educación, Pesca, Reforma Agraria, Salud, Turismo, que no pueden hacer mejor los gobiernos de los Estados? (37).

El terremoto afectó estructuras fundamentales en el sentir, pensar y actuar de los diversos sujetos sociales. En ese sentido uno de los problemas que enfrentó la población de la zona de desastre fue la presión de numerosos casatenientes que, bajo pretexto de los daños ocasionados por el sismo, o aprovechando la confusión reinante, trataron de desalojar a sus inquilinos llegando incluso a iniciar la demolición de viviendas que no habían sufrido daños. (38)

Encarecimiento de los materiales de construcción, incrementos en las rentas, desalojos y deshaucios estuvieron a la orden del día. Todo ello, aunado al creciente descontento y movilización de los damnificados y a la necesidad de conjurar de golpe una situación que se tornaba incontrolable, orillaron al gobierno a decretar una expropiación de predios.

 (37) Zaid Gabriel, "Remedios contra la hinchazón", en Vuelta, núm. 113, abril de 1986, p. 11.

(38) Azuela, Antonio, "Sismo y expropiación en la Ciudad de México. Crónica de un acto fallido", MIMEO, enero de 1986, p. 2.

Esta acción gubernamental tiene importantes antecedentes que conviene, aunque sea someramente, señalar:

"La expedición de la Ley de Expropiación, el 25 de agosto de 1936, proporcionó al Estado la fuerza jurídica necesaria para llevar a cabo una serie de medidas tendientes a la aplicación de los postulados revolucionarios, básicamente, la reforma y la regulación y control de los recursos naturales. Pero además incluyó la posibilidad de acudir al recurso de expropiación en caso de siniestro, lo que significó la posibilidad de afectar predios urbanos". (39)

En ese sentido en 1951, el gobierno de Miguel Alemán, instrumentó un decreto de expropiación de predios para crear un centro de población en la zona oriente de la Ciudad de México, para familias pertenecientes a la clase proletaria. (40)

Asimismo, el antecedente inmediato de una utilización amplia de la Ley de Expropiación se remonta a la época del regente Carlos Hank González (1976-1982), quien la aplicó a fondo para el trazo de ejes viales en el Distrito Federal. (41)

(39) Juárez Leticia, "1936-1985: pistas y paralelos entre dos expropiaciones", en El Cotidiano, año 2, núm. 8, p. 80.

(40) Granados Chapa, Miguel Angel, "Lo que sigue a la expropiación", en Revista Siembre, núm. 1688, 30 de octubre de 1985, p. 12.

(41) Moreno, María Eugenia y Clemente Ruiz Durán. "Desafíos de la expropiación", en Aun tiembra, op. cit. p. 165.

Así pues, las bases jurídicas de la expropiación de predios a raíz del terremoto, son inobjetables: están contenidas en el artículo 27 constitucional y en la Ley de Expropiación de carácter local para el Distrito Federal. (42)

Las expropiaciones han sido un medio de intervención estatal de fuerte tinte paternalista, frecuentemente demandadas por las organizaciones de colonos. (43) También como señala un autor:

"Nuevamente la herencia cardenista del Estado mexicano habría de funcionar como última instancia para conservar la legitimidad." (44)

Lo que es claro, pese a los errores en la instrumentación de la expropiación, es que la pieza central del sistema político mexicano, esto es, la presidencia de la República se fortaleció con esta medida. En todos los actos, el presidente de la Madrid buscó desde un principio dar cauce a la gran iniciativa social mediante el diálogo, y la concertación. A pocas semanas del sismo señaló:

 (42) Los antecedentes son la Ley de planificación y zonificación del Distrito Federal durante el gobierno de Abelardo Rodríguez en 1933, Ley de Planificación del Distrito Federal 1953, Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1976, Ley General de Asentamientos Humanos 1976. La primera de estas leyes "facultaba a las autoridades administrativas del Distrito Federal a decretar expropiaciones de terrenos y edificios necesarios para la consecución de la planeación de la urbe". Méndez Rodríguez, Alejandro, en Problemas del desarrollo, op. cit. p. 95.

(43) Azuela Antonio, "Sismos y expropiación..." op.cit. p. 2.

(44) Salazar Luis, "Sismo, política y gobierno", en El Cotidiano, Año 2, núm. 8, p. 21.

"El gobierno no pretende monopolizar ni controlar al gran dinamismo del pueblo, al gobierno le corresponde orientar, conducir, coordinar con base en las demandas de la población. El régimen no pretende estatizar ni controlar la vida de la Nación, se respetan las libertades y la espontaneidad social." (45)

La primera versión del decreto de expropiación de predios fue emitida el 11 de octubre de 1985. En el se señala que:

"Con motivo de los movimientos sísmicos ocurridos en el mes de septiembre del año en curso, se provocaron trastornos interiores que generaron necesidades colectivas que requieren de urgente satisfacción, para impedir mayores calamidades públicas y prevenir nuevos perjuicios a la colectividad. (46)

En el mencionado decreto hubo fallas y omisiones, a tal grado de que tuvo que expedirse otro. La ausencia de un catastro actualizado llevó a que originariamente se incluyera un conjunto de predios que no respondía a la intención oficial de garantizar la vivienda a los sectores populares de menores ingresos del centro de la ciudad. (47)

(45) El Universal, 10. de octubre de 1985.

(46) Diario Oficial de la Federación, 11 de octubre de 1985.

(47) Ziccardi Alicia, "Política de vivienda para un paraíso destruido", en Revista Mexicana de Sociología, Año XLVIII, núm. 2, abril-junio de 1986, p. 172.

El segundo decreto, emitido el 21 de octubre del mismo año, excluyó de la primera lista de predios los ubicados fuera de colonias populares, los de vivienda unifamiliar, corrigió errores de numeración e incluyó vecindades que no fueron comprendidas en el primer decreto.

En ese sentido el segundo decreto precisó que:

"El Departamento del Distrito Federal, en la revisión detallada de las zonas y tomando en cuenta la naturaleza del proyecto conducente (...) ha señalado que es aconsejable suprimir varios predios de diversas colonias, y por otra parte, agregar otros predios que después de análisis suplementario se estimó que deberían ser afectados para los fines de las acciones de referencia".

(48)

Las reacciones ante el mayor decreto de expropiación urbana en lo que va del siglo se dieron en dos sentidos: de una parte, el sector inmobiliario especulativo protestó por la medida, por considerar que los perjudicaba y recurrieron a un recurso legal,

(48) El texto íntegro del segundo decreto se encuentra como anexo en Ibidem pp. 307-308.

el amparo, y tuvieron en muchos casos éxito. (49) Hubo quienes hicieron similes con otras expropiaciones y vieron en el decreto una actitud socialista del gobierno: "estamos en pleno marxismo". (50)

De otra parte, las distintas agrupaciones de damnificados, aglutinados en la Coordinadora Unica de Damnificados, no sólo aprobaron la medida gubernamental sino que pidieron su ampliación.

Pocos días después de la mencionada acción gubernamental, miles de damnificados acudieron a los Pinos a manifestarle su apoyo y agradecimiento al presidente de la República quien les señaló:

"Teníamos que recurrir a este expediente extraordinario de la expropiación (...) El gobierno de la República tiene que atender a la forma de ser de los distintos grupos de la sociedad, respetar su estilo de vida, respetar su forma de ser y tomar como base de sus acciones una acción organizada de participación popular..."(51)

(49) Azuela de la Cueva, Antonio, "Presentación a los decretos expropiatorios en la Ciudad de México de predios urbanos en octubre de 1985" en Ibidem, p. 304.

(50) Michelena Margarita, "Los damnificados de la expropiación", en Revista Siempre, núm. 1688, 30 de octubre de 1985, p. 9.

(51) El Día, 14 de octubre de 1985.

Otro aspecto de la expropiación de predios lo constituye el referido a la indemnización. El artículo quinto del decreto señala que corresponde al Departamento del Distrito Federal pagar a los propietarios dentro de un plazo que no exceda 10 años. En diciembre de 1985 se anunció que las indemnizaciones se cubrirían mediante la emisión de "Bonos de la Reconstrucción" (BORES), que serían negociables en la bolsa de valores y devengarían intereses a las tasas bancarias prevaletientes. (52)

En los días posteriores al sismo se estaban gestando importantes decisiones del poder público. En la vivienda se condenó el principal y más amplio conflicto social y político. (53)

Para responder al proceso de reconstrucción la acción gubernamental se enfocó a crear un organismo denominado Renovación Habitacional Popular. La creación de este organismo obedeció a la necesidad de abrir nuevos canales de participación popular en la resolución del problema de vivienda y sobre todo garantizar el control político de esta gestión. (54)

Las principales funciones de este organismo público descentralizado fueron amplias: promover y ejecutar programas de vivienda de interés social, gestionar, obtener, otorgar créditos para facilitar la adquisición de viviendas, establecer sistemas de apoyo hacia los programas de autoconstrucción y regeneración

 (52) Azuela Antonio, "Sismo y expropiación..." op. cit. p. 9.

(53) Massolo Alejandra "Que el gobierno entienda lo primero es la vivienda" en Revista Mexicana de Sociología, op.cit. p. 201.

(54) Ziccardi Alicia, op. cit. p. 180.

de vivienda, proporcionar la participación de la comunidad en la ejecución de las acciones, en especial de los grupos vecinales, celebrar toda clase de convenios y contratos para el cumplimiento de su objetivo. (55)

En la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), recayó gran parte de la responsabilidad de atender las demandas, de vivienda. Su titular Guillermo Carrillo Arena asumió una actitud prepotente que se apartaba totalmente de la línea gubernamental de encauzar los problemas mediante el diálogo y la concertación.

Las negociaciones con los residentes de Tlatelolco son particularmente ilustrativas de la actitud adoptada por este funcionario gubernamental. En esa unidad habitacional había una combinación de demanda por vivienda y de denuncia por la responsabilidad de organismos gubernamentales en el desastre. En efecto, el Frente de Residentes de Tlatelolco, el Consejo de Edificios en Autoadministración y la Coordinadora de Cuartos de Azotea, en un comunicado dirigido al Director General del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), señalaron entre otras cosas que:

"La tragedia del Nuevo León, es consecuencia directa de la acción corrupta y de la negligencia criminal con que BANOBRAS, FONHAPO y AISA, han tratado desde siempre la problemática de Tlatelolco. Era sabido, desde hacía tiempo, que el edificio Nuevo León, entre otros, presentaba

(55) Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1985.

problemas serios en su cimentación. Para corregirlos, fue necesario desalojar inclusive a todos los residentes de módulo norte, hace dos años, en virtud de la peligrosa inclinación que éste presentaba y de su hundimiento que alcanzaba un metro y medio. Se hicieron trabajos de recimentación y se colocaron pilotos de control, a los cuales ni FONHAPO ni AISA les dieron nunca mantenimiento desde su colocación, lo cual al decir de los ingenieros, colocó a este edificio en una situación tan riesgosa como la que vivía antes de las obras". (56)

Carrillo Arena trató de cubrir a los funcionarios involucrados en ese problema, pese a que las disposiciones presidenciales eran de que se llegara al fondo de la investigación. El problema se acrecentó y el Secretario tuvo que renunciar a su puesto.

La actitud de Manuel Camacho Solís, nuevo Secretario de SEDUE, fue diferente a la de su antecesor. De inmediato se celebraron Convenios de concertación para la reconstrucción de la unidad habitacional de Tlatelolco y para la vivienda en el Distrito Federal. En esos convenios de concertación se especificaba que para la reconstrucción de los 102 edificios que componen la unidad habitacional, el objetivo era el beneficio de los tlatelolcas; para lo cual se creó una Comisión Asesora

(56) Comunicado emitido el 23 de septiembre de 1985 por residentes de Tlatelolco.

encargada de calificar los dictámenes y proyectos, financiamiento y tiempos. (57)

En mayo de 1986 se llevó a cabo otro importante Convenio de Concertación democrática para la reconstrucción de vivienda. Este convenio involucraba a la SEDUE, al DDF, a Renovación Habitacional Popular y a numerosas organizaciones sociales de damnificados, instituciones sociales y asociaciones civiles que apoyaban a los damnificados.

En el mencionado convenio se hacía hincapié que: "ante la magnitud de la tarea es indispensable unir voluntades y acciones, precisar responsabilidades y alentar la participación de la comunidad en el marco de la concertación democrática, para resolver con eficacia, oportunidad y transparencia, en la aplicación de los recursos, el problema de la vivienda que mantiene a muchas familias en condiciones de emergencia..." (58)

En marzo de 1986, es decir a seis meses del sismo el presidente MMH, advirtió que en las acciones de reconstrucción y dotación de vivienda a los 200 mil damnificados del Distrito Federal, "No acepto embrollos burocráticos ni resistencias por parte de niveles inferiores de la burocracia para detener o hacer más lento este programa". (59) Ese mismo mes, al término de una gira por el Distrito Federal para conocer los avances del

(57) El texto íntegro de los Convenios de Concertación se reproduce en la Revista Mexicana de Sociología, op. cit., pp. 309-312.

(58) Ibidem pp. 313-322.

(59) Semanario Político, en Tiempo, 23 de septiembre de 1986, p. 41.

Programa de Renovación Habitacional Popular, aseguró: "Mantendremos el compromiso porque es la respuesta que el gobierno de la República dá a un pueblo que ha sabido comportarse con heroísmo, con responsabilidad dentro de la ley, con mística para reconstruir la ciudad dañada por la naturaleza y al pueblo que me apoya para mantener la política que tiende a sacar adelante al país, a pesar de las dificultades". (60)

Como señalamos anteriormente, el Comité de Prevención y Seguridad Civil, órgano auxiliar de la Comisión Nacional de Reconstrucción se avocó a elaborar un Sistema Nacional de Protección Civil para enfrentar posibles catástrofes.

Se dice que no es posible preveer los sismos, pero no se agrega que sí es posible preparar a la sociedad para enfrentarse con diversas medidas a las acciones y consecuencias de dichos fenómenos. (61)

Es lamentable esperar a que ocurra una tragedia como el terremoto para emprender políticas o planes de acción tendientes a prevenir daños. Antes del terremoto, no existía ningún plan de emergencia que la ciudadanía conociera pormenorizadamente y en condiciones de ser aplicado para algún tipo de desastre en la ciudad de México.

En respuesta a esta situación en mayo de 1986, el gobierno publicó en el Diario Oficial de la Federación, las bases para el

 (60) Ibidem, p. 125.

(61) Bassols Batalla, Angel, "los sismos de septiembre clave para el futuro de México"?, en Problemas del desarrollo... op.cit. p. 61.

establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil. (62) El documento está conformado por una presentación y trece capítulos, los que constituyen en realidad tres grandes apartados. En el primero se señala el marco conceptual y de planeación del sistema (las bases constitucionales, políticas, económico-sociales y culturales, los participantes en el proceso, la estrategia, etc.). En el segundo, la propuesta de estructura institucional (señalamiento de los instrumentos, recursos y criterios de apoyo para alcanzar los objetivos, los mecanismos de coordinación, participación, concertación e inducción). Y en el tercero, la propuesta operativa (las etapas, acciones, participantes y resultados esperados en la instrumentación).

El mencionado estudio concibe a la protección civil como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre.

Sin duda lo más importante es que la participación de todos se traduzca en una contribución activa, real y concreta, independiente pero común en áreas y acciones específicas. Es alentador que el documento señale que la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil necesariamente pasará por la democratización y a la vez se reconozca la importancia de la participación ciudadana:

(62) Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1986.

"A fenómenos como los desastres, debe hacerse frente mediante mecanismos permanentes que generen el interés, alienten la intervención y produzcan una participación que implique contribuir colectiva y personalmente en la activa búsqueda de soluciones y su ejecución. De esta participación y acceso popular se busca hacer un principio básico de acción, para orientar y normar las tareas generales y específicas de la protección civil..." (63)

Dado el alto riesgo sísmico que presenta la ciudad de México y pese a que el documento señalado preve la formulación de planes de educación y capacitación, preparación de manuales e instructivos, la realización permanente de simulacros y pruebas, así como la utilización de mecanismos de alerta (sirenas, campanas, etc.), a varios años del terremoto todavía no queda clara para la población que hacer en caso de un desastre de similar magnitud. Es necesario por lo tanto hacer operables esas medidas, mediante una información pormenorizada y oportuna.

A cuatro años del terremoto de 1985 y debido a que en la vivienda se condensó el principal problema, conviene señalar a manera de balance lo que el gobierno ha hecho para enfrentarlo.

Renovación Habitacional Popular contó con un presupuesto de más de 200 mil millones de pesos y contrató a empresas constructoras para llevar a cabo los diversos programas de reconstrucción.

(63) Ibidem, p. 125.

Para septiembre de 1986 según cifras de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de las 100 mil familias cuya vivienda resultó afectada por los sismos, 28.5 por ciento se habría beneficiado con las viviendas entregadas por los distintos programas oficiales de reconstrucción.

La inversión total en los programas oficiales de reconstrucción está estimado en 389 mil millones de pesos: 65 mil millones del programa Fase I, 225 mil millones de Renovación Habitacional, 53 mil millones de la reconstrucción de Tlatelolco y 46 mil millones del programa Fase II. (64)

El programa Fase II estuvo a cargo del Departamento del Distrito Federal, del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano (FOVIDESU) y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Cabe señalar que otros organismos no gubernamentales contribuyeron significativamente al proceso de reconstrucción. A un año del sismo, estas organizaciones habían terminado y entregado a los damnificados un total de 1482 viviendas: la Cruz Roja 458, la Fundación para el Apoyo a la Comunidad A.C. 466, el Centro Cívico de solidaridad 98, la UNICEF 195, el Patronato Nacional de Promotores Voluntarios 108 y el Comité Económico de Ayuda a Damnificados 158. (65)

(64) Martí, Cristina, "365 días después" en Perfil de la jornada, 19 de septiembre de 1986.

(65) Ibidem.

En septiembre de 1987 el Programa habitacional destinó su presupuesto a la construcción de 39 mil 790 viviendas, la reparación de 490, la rehabilitación de 6 mil 220 y el establecimiento de 2 mil 39 prefabricadas en los campamentos. En total, 48 mil 800 acciones. (66)

Los recursos con que contó Renovación Habitacional procedieron del financiamiento del Banco Mundial y el resto provino de recursos fiscales. El financiamiento para los damnificados fue de 2 millones 896 mil pesos para vivienda nueva; 2 millones 225 mil para rehabilitaciones y un millón 60 mil pesos para reparaciones menores. (67)

En cuanto a la reconstrucción de Tlatelolco y de acuerdo con los datos del Quinto Informe de Gobierno, 46 edificios estuvieron incluidos en el subprograma de reparaciones menores y rehabilitación en tanto que 32 requirieron de reestructuración, estos últimos con un avance considerable. En 1987 un reporte del Programa de Reconstrucción Democrática de Tlatelolco, Señalaba un avance del 98.7 por ciento en reparación de acabados, ya únicamente faltaban 59 viviendas para concluir. (68)

En septiembre de 1987 al término de una junta de Evaluación de Reconstrucción de Vivienda el jefe del Ejecutivo anunció el establecimiento de un programa de adquisición de viviendas al que se destinarán 50 mil millones de pesos para beneficiar a 25 mil familias. Dicho programa favoreció a familias que actualmente

(66) "19 de septiembre 1985-1987", Perfil de la jornada, 19 de septiembre de 1987.

(67) Ibidem.

(68) Ibidem.

ocupa vecindades con daños provocados por el obsoleto sistema de rentas congeladas.

Asimismo, el día 19 de septiembre de 1987, fecha del segundo aniversario de la tragedia ocasionada por los sismos de septiembre de 1985, se dio a conocer un consenso pluripartidista sobre la reconstrucción y la vivienda. En dicho acuerdo las diversas fracciones parlamentarias integrantes de la LII Legislatura de la Cámara de Diputados señalaron que:

"Tenemos conocimiento de la conclusión del "programa Emergente de Vivienda Fase I", del proceso de liquidación del organismo "Renovación Habitacional Popular" y de los programas que se ejecutaron... en donde se alcanzaron importantes metas con la participación y el concurso de las organizaciones sociales "Por lo que se refiere al "programa de Vivienda Fase II", recomendamos redoblar esfuerzos para agilizar la negociación de la compra de inmuebles, definir a todos los acreditados, iniciar y concluir las obras a la brevedad..."Los diputados estimamos que sea el diálogo el que concrete las respuestas a las demandas populares y sea ésta una pauta que desarrolle permanentemente el quehacer gubernamental, de modo que las amplias tareas que enfrentamos sigan rigiéndose por el criterio de más amplio pluralismo y respetando las diversas

organizaciones vecinales y de colonos que actúan en el país". (69)

El gobierno dispuso la liquidación del organismo Renovación Habitacional Popular -que obtuvo el premio internacional de urbanismo- por haber cumplido las tareas para lo cual fue creado.

No obstante el problema de la vivienda seguirá siendo una demanda insatisfecha, porque en la capital de la República hay damnificados del terremoto y damnificados históricos: estos últimos siguen luchando por hacer realidad el derecho constitucional a una vivienda digna.

(69) "Consenso pluripartidista sobre la reconstrucción y la vivienda", en Uno más Uno, 19 de septiembre de 1987.

c) La Participación Ciudadana.

Como señalé en el apartado anterior de esta investigación la acción gubernamental fue ampliamente rebasada por la participación ciudadana.

La reacción que como sociedad tuvimos ante los efectos del sismo nos asombró a nosotros mismos al descubrir el enorme potencial que tenemos para resolver nuestros problemas. En efecto, la reacción del pueblo de la ciudad de México, sin distinción de clases, mostró que en las profundidades de la sociedad hay, enterrados pero vivos, muchos gérmenes democráticos. (70)

Sobre todo, resalta el hecho de que esta movilización popular y ciudadana se dio sin mediar ninguna convocatoria y sin organización, dirección ni proyecto alguno. Pese a ello, se posesionó de la ciudad y asumió por su propia cuenta las tareas inmediatas que la catástrofe impuso. (71)

La participación ciudadana fue generosa en el auxilio a los compatriotas en desgracia. Su espíritu de sacrificio,

(70) Paz Octavio, "Escombros y semillas", en Vuelta, núm. 108, noviembre de 1985, p. 9.

(71) Arreola Alvaro et. al, "Memoria: los primeros ocho días", en Revista Mexicana de Sociología, *op.cit.* p. 119.

solidaridad y creatividad para organizarse y enfrentar las dificultades fueron ejemplares. (72) Para Gustavo Esteva:

"Hay ciertos rasgos de este tejido social que lo han mantenido en relativa obscuridad para estudiosos y analistas. Su actitud (la improvisación), su estilo (la informalidad) y su método (la autonomía convivial y el conocimiento de lo concreto), son rasgos que encajan con dificultad en categorías de análisis y prácticas políticas configuradas en torno a la técnica, el formalismo, el código abstracto y la estructura organizativa". (73)

El gobierno mexicano y fundamentalmente el presidente de la República, no ignoró esta gran iniciativa ciudadana. Por el contrario en sus intervenciones públicas elogió la participación de los mexicanos.

(72) "El terremoto y su impacto sobre la economía", en estrategia op. cit. p. 12. La mejor información hemerográfica que se ha hecho sobre el terremoto y que se publicó en los diversos órganos periodísticos, los 22 días posteriores a la tragedia es la de María Teresa Camarillo et. al, Memoria periodística del terremoto, (19 de septiembre-10 de octubre de 1985), México, UNAM, 1987. Esta obra ofrece 2 493 fichas hemerográficas sobre el fenómeno y sus consecuencias, las acciones del sector público, de la sociedad civil, la ayuda extranjera y acerca de la reconstrucción. También incluye tres apéndices: uno de artículos seleccionados, otro de caricaturas y uno más de fotografías.

(73) Esteva Gustavo, "en la hora del encuentro", en Aun tiembla... op. cit. p. 134.

"El gobierno de la República ha cumplido su responsabilidad de haber reconocido que esta tarea no hubiera sido posible, por lo menos se hubiera dificultado muchos más de no haber contado con la actitud responsable, solidaria y fraterna de todos los mexicanos, sin distinción de clases; sin distinción de ideologías". (74)

Coincido con algunos autores que han sostenido que sería necio e insensato culpar mecánicamente al gobierno por los sismos y sus catastróficas consecuencias. Lo que es criticable es la falta de democracia en la ciudad de México.

Por ello, no debe extrañar que aunque sea por poco tiempo la participación popular recuperará un espacio político (negado por la antidemocracia prevaleciente en el sistema político local) a través de la autogestión democrática de la solidaridad". (75)

A los pocos días del sismo afloraron las críticas a los mecanismos de participación ciudadana como El Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana.

Estas instancias de participación ciudadana fueron incapaces de responder a la emergencia. Una ciudadana, en carta dirigida a un diario hacía la siguiente denuncia y a la vez una exhortación a la participación ciudadana:

 (74) Excelsior, 10. de octubre de 1985.

(75) Rodríguez Velázquez, Daniel, "La organización popular ante el reto de la reconstrucción" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas, op. cit., p. 65.

"..Formemos auténticos Comités de Manzana o vecinales, elegidos democráticamente y desconozcamos a estas personas impuestas por una estructura (...) que ni siquiera son capaces de hacer méritos para medrar dentro de ella. Si vamos a reconstruir nuestro entorno ganemos sus espacios para lograr una participación real, en lo que a todos nos atañe, de manzana en manzana, de delegación en delegación..." (76)

En efecto, la distancia gobernantes gobernados responde a la ausencia de una estructura de representantes efectiva en lo que concierne a la forma del gobierno capitalino.

En ese sentido la acción gubernamental fue lenta y dispensa y reveló la ausencia no sólo de una estructura de participación política, sino también la de una estructura de participación administrativa. (77)

Ahora bien, ante la incapacidad del gobierno, la oposición exhibió una honda precariedad. El Partido Acción Nacional apenas si balbuceó algunas de sus repetitivas y estériles críticas a la corrupción. La izquierda independiente -PSUM, PMT y PRT-, por su parte, evidenció su pequeñez en medio de la movilización social más importante desde 1968. (78) Como ha señalado acertadamente Carlos Monsiváis:

(76) La Jornada, 25 de septiembre de 1985.

(77) Arreola Alvaro, et. al, "Memoria: los primeros ocho días... op. cit., p. 109.

(78) Musacchio Humberto, Ciudad quebrada, op. cit., p.112.

"..Sin causa antigubernamental nitida, sin fuerzas orgánicamente trabadas a su impulso, sin poder de convocatoria, sin políticas urbanas ajenas a la suma de quejas y demandas nunca bien explicadas, los partidos carecen de respuestas ante el terremoto. A la movilización espontánea, los militantes se suman en tanto ciudadanos, porque sus organizaciones no ofrecen ni apoyo instantáneo, ni proyecto urbano, ni confianza..."

(79)

Ante este panorama no fue extraño el surgimiento de organizaciones de damnificados. Algunas ya contaban con organización previa pues se entiende que las demandas por vivienda no surgen con el terremoto sino que éste las recrudeció.

Apenas unos días después del terremoto diversas organizaciones de sindicatos, frentes y coordinadoras constituyeron el Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSOR), algunas de cuyas demandas centrales fueron: Impulsar un programa de reconstrucción con la participación democrática de las organizaciones populares y que atendiera prioritariamente las necesidades de vivienda, suspensión de juicios contra inquilinos, congelación de rentas y de precios de los materiales de construcción, deslinde de responsabilidades en los derrumbes y castigo a los culpables. (80)

(79) Monsiváis Carlos, "El día del derrumbe y las semanas de la comunidad" en Cuadernos políticos, op. cit., p. 20.

(80) Uno más Uno, 2 de octubre de 1985.

Por su parte la Coordinadora Unica de Damnificados logró agrupar a fuerzas sociales heterogéneas. No obstante a estos contingentes los unía un propósito colectivo: hacerse oír, defender la vivienda popular y sobre todo obtener del gobierno la reposición, rehabilitación o construcción de sus viviendas en el mismo sitio en donde se encontraban, ésto es lograr el arraigo, en la colonia, el barrio y la vecindad.

La amplia defensa de las vecindades y de la vida de los barrios enfatizaba el propósito de conservar un tipo de vivienda que los damnificados ya tenían. Ahora bien, las vecindades, por su carácter multifamiliar, han mostrado una gran resistencia ante los procesos especulativos y de cambio en los usos del suelo.(81)

El 26 de octubre de 1985 la recién creada Coordinadora Unica de Damnificados presentó un pliego de demandas al presidente de la República en el que solicitaban entre otras cosas: participación en todas las comisiones, comités y diferentes instancias de reconstrucción, establecimiento de convenios con autoridades y una serie de demandas sobre servicios (generales, de salud, educativos) empleo, respeto a las organizaciones sociales, etc.

(81) Verduzco Ríos Carolina, "Vivienda popular y reconstrucción", en Cuadernos políticos, op. cit. p. 33.

"A esta ciudad múltiple, fragmentada, caótica a la que jamás fue posible imponerle un estilo, no logró unificarla ni siquiera el desastre (...) Los dos minutos de oscilación y trepidación bastaron para que el gigante exhibiera su debilidad, su vulnerabilidad, la magnitud de sus miserias y grandezas, sin embargo, no fueron suficientes para unir los mundos que forman este Distrito Federal. En ese corto tiempo se abrió una herida que nunca cerrará en nuestra memoria..."

Cristina Pacheco

Zona de desastre

México, 1986.

En el rubro de vivienda que era el más dramático, incluían 13 demandas específicas entre las que sobresalían: la ampliación del Decreto expropiatorio a todas las zonas afectadas por el sismo, créditos blandos y oportunos, creación de bancos de materiales de construcción, mantenimiento de las rentas congeladas y apoyos financieros a los proyectos de desarrollo comunal elaborados por los propios afectados. (82)

Los damnificados constituyen un grupo social heterogéneo, tanto por sus ocupaciones y niveles de ingreso como por sus formas de uso del espacio urbano. En Tlatelolco, los Multifamiliares Benito Juárez y colonias como la Roma, predominan diversos sectores de la clase media. En el centro de la ciudad, Tepito, Morelos, Valle Gómez, Guerrero, Tránsito, etc., la mayoría son pequeños comerciantes, obreros, empleados, etc.

Por el nivel socioeconómico y el tipo de vivienda de los damnificados, existen tres situaciones básicas:

- a) Vecindades Centrales de carácter precario o permanente y habitadas por inquilinos o subarrendatarios de bajos ingresos (colonias Guerrero, Morelos, Barrio de Tepito, etc.;
- b) conjuntos habitacionales ocupados por capas medias de propietarios o residentes y, en el caso de los cuartos de azotea de Tlatelolco, por rentistas de escasos recursos (Multifamiliar Juárez y Conjunto Nonoalco-Tlatelolco) y

 (82) El texto íntegro del pliego petitorio en Revista Mexicana de Sociología, op. cit. pp. 293-297.

c) zonas de clase media en proceso de deterioro en las que viven inquilinos o propietarios (colonias Roma, Narvarte, etc.) (83)

Toda esta situación presentaba un panorama heterogéneo de interés y demandas, a las cuales era difícil dar solución. El gobierno optó por atender aquellos sectores más necesitados y que justamente no tenían derecho a una indemnización por parte del Estado.

Por su parte, las organizaciones obreras oficiales plantearon su propia estrategia que en cierta medida coincidía con la de otras organizaciones de damnificados. Así el Congreso del Trabajo presentó un Plan de Acción en el que demandaban un programa emergente que comprendiera "en el caso del INFONAVIT y FOVISSSTE, replantear medidas de reorganización de casas, prefiriendo a los obreros afectados; apoyar las gestiones de la Cámara de Diputados en lo que respecta a la regulación de arrendamiento de casas habitación, establecer medidas legales y administrativas que contrarrestarán los abusos y prácticas indebidas, reparar casas habitación de interés social; además, el establecimiento de centros de distribución de materiales de construcción en apoyo a la autoconstrucción y reconstrucción". (84)

(83) Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Organizaciones populares y lucha política", en Cuadernos políticos, op. cit. pp. 293-297.

(84) Ceteme, 14 de octubre de 1985, citado en El terremoto del 19 de septiembre y los trabajadores mexicanos, México, Centro de estudios del Trabajo, 1985, p. 90-91.

La solución a los damnificados de conjuntos habitacionales fue diferente. Los residentes del Multifamiliar Juárez, rechazaron las viviendas que les ofrecían FOVISSTE, INFONAVIT y FONHAPO por lo retirado del centro, por carecer de todos los servicios básicos y sobre todo, por lo oneroso de los pagos, toda vez que significaba renunciar a sus derechos de vivienda. En efecto, la mayoría de estos residentes eran pensionados y jubilados a quienes el Estado les había otorgado vivienda como una prestación laboral ofrecida en renta y con alquileres modestos.

Otro grupo de damnificados no sólo rechazó los albergues oficiales sino que centraron su lucha en la defensa del arraigo en sus barrios y colonias:

"Los habitantes de cientos de predios de las colonias populares se resistieron a ser reubicados y proclamaron su derecho a continuar habitando en el sitio donde lo han hecho a lo largo de muchos lustros y, con frecuencia a lo largo de varias generaciones." (85)

Muchos de los damnificados del terremoto eran "damnificados históricos presentes" (86), que habitaban viviendas de renta congelada, esto es, inmuebles construidos con anterioridad a

(85) Boils Guillermo, "Sismo y política habitacional" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas, po. cit., p. 53.

(86) Saldívar Américo, "El sismo del 19 de septiembre: el septiembre negro mexicano", en Revista ensayos, vol. II, núm.7, UNAM, 1985, p. 78.

1942. . Estos damnificados centraron su participación y lucha a rescatar las vecindades, como alternativas de habitación popular. Varios niveles de participación ciudadana y organización se constatan a raíz del sismo:

"Movimientos pre-existentes que se esforzaban desde antes por promover la participación ciudadana y popular en cuestiones urbanas, organizaciones de base y movimientos emergentes de damnificados con carácter vecinal o laboral, instituciones cívicas de promoción y servicio social con carácter independiente y autogestivo". (87)

En ciertas esferas del gobierno esta movilización y participación ciudadana fue percibida como un peligroso brote de anarquía y desorden que debía ser sometido antes de que se volviera incontrolable. Esta actitud chocaba abiertamente con la toma de posición del Presidente de la República quien desde su primer mensaje reconoció y apreció en su justo valor la participación y acción ciudadana. (88)

Y es que la multiplicación de asambleas, mítines, manifestaciones y declaraciones hizo pensar en la gestación de un amplio y vigoroso movimiento popular que lograría condensar en su seno las innumerables iniciativas autónomas aún de pie, directamente asociadas con la catástrofe, y que también

(87) Lopezllenera Luis, "Desastre, sociedad emergente y reconstrucción alternativa", en el Gallo ilustrado, núm. 1223, suplemento del El Día, 10. de diciembre de 1985.

(88) Esteva Gustavo, "Del terremoto a la conmoción", en el Gallo ilustrado, núm. 1215, suplemento de El Día, 6 de octubre de 1985.

absorbería rápidamente un espectro muy abierto de grupos y reivindicaciones populares. (89)

Una de las organizaciones de damnificados más representativa, la Coordinadora Unica de Damnificados que continúa incluso hasta la fecha, incluía dentro de sus demandas una que tiene que ver de manera central con esta investigación: la democratización del gobierno de la ciudad de México.

La incorporación de aspectos estrictamente políticos como la democratización del gobierno del Distrito Federal y la participación representativa, indica claramente la elevación progresiva de la conciencia de este movimiento. (90)

No obstante lo anterior el gobierno terminó retomando las riendas del control político de la ciudad de México. Las acusaciones de la izquierda tradicional, confundieron la capacidad técnica con la política, ante una reconocida carencia de la primera; la segunda se volvió, sorprendentemente contundente a medida que transcurría el tiempo. (91)

En efecto, en los meses posteriores a la tragedia, la participación ciudadana fue cediendo, replegándose sobre todo porque ninguna organización política fue capaz de conducirla o representarla.

(89) Esteva Gustavo, "En la hora del encuentro", en Aun tiembla, op. cit., p. 131.

(90) Ramírez Sáiz, Juan Manuel, op. cit., p. 49.

(91) Bolívar Augusto, "La sociedad civil es burguesa un deslíz casi teórico", en El cotidiano, año 2, núm. 8, p. 5.

Pero el que la participación ciudadana cediera no quiere decir que los más afectados, esto es, los damnificados, ya no lucharon por la solución de sus problemas. Las organizaciones de damnificados continuaron haciendo críticas al desarrollo del Programa de Renovación Habitacional Popular. Censuraban que este Organismo se negara a tomar en cuenta la opinión de los diversos grupos sociales que asesoraban a los damnificados. Los convenios de concertación entre gobierno y damnificados fueron la fórmula más acabada para llevar a cabo la reconstrucción.

El primer aniversario de los sismos, en toda la ciudad de México se recordó a través de diversos actos tanto por parte del gobierno, como por los damnificados. La Coordinadora Unica de Damnificados denunció que las autoridades del Departamento del Distrito Federal le habían impedido realizar una marcha que efectuarían de Tlatelolco a la Plaza de la Constitución, y en cambio sí había autorizado una manifestación que realizaría el PRI del Distrito Federal. Las organizaciones acusaron de complicidad a las autoridades, pues consideraron que el Partido oficial pretendía arrebatarles la representación de los damnificados. Finalmente con diferencia de tiempo, las dos marchas culminaron en la Plaza de la Constitución. (92)

El primer aniversario del sismo también fue ocasión para que los residentes de Tlatelolco exigieran los resultados sobre el proceso de investigación que se había iniciado en torno a la caída del Edificio Nuevo León. En uno de sus boletines semanales señalaron:

(92) Las razones y las obras. Crónica del Sexenio 1982-1988, Cuarto año, México, Unidad de la Crónica presidencial Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 627-628.

"No se trata de cobrarle a nadie las pérdidas humanas o el horror inarrable de la tragedia. Los muertos no resucitarán y el impacto del terremoto y sus secuelas ya se produjeron. Se trata de impedir que la negligencia, la corrupción y la arbitrariedad sean reconocidas como forma legítima de gobernar... Sin embargo desconocemos las conclusiones de la investigación..." (93)

A dos años del sismo, tanto organizaciones de damnificados, como el Movimiento Urbano Popular siguieron manifestándose y planteando diversas soluciones a sus problemas de vivienda.

Cauhtémoc Abarca representante de la Coordinadora Unida de Damnificados señaló que en Tlatelolco, de los 104 edificios que resultaron afectados, el programa de reparaciones menores tenía una vance de sólo 50 por ciento y el de trabajos menores acusaba retrasos considerables. Además manifestó que la Coordinadora de Residentes de Tlatelolco había detectado retrasos en los programas de obras realizado por las empresas constructoras.

Por su parte, Alejandro Varas, dirigente de la Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre (UVYD-19), precisó que más de 12 mil familias habitaban en inmuebles dañados por los sismos, considerados de alto riesgo por sus condiciones estructurales.

(93) El Tlatelolca, 11 de septiembre de 1986.

A su vez, Javier Hidalgo representante de la Asamblea de Barrios, informó que esa organización tenía censadas a 30 mil familias que carecían de vivienda. (94)

Recordar el terremoto no es grato, pero la organización social, la solidaridad que permanece en diversas agrupaciones de vecinos ha jugado un papel fundamental para una mayor y más amplia comprensión de los problemas de vivienda. (95)

Las manifestaciones dan cuenta del grado de organización alcanzado por quienes desde hace años se han constituido en nuevos protagonistas de la vida de la gran ciudad. Ciertamente, el proceso de movilización popular que se desarrolló a partir de aquella fecha, está sin duda detrás de los logros alcanzados por los damnificados en la solución de sus problemas de vivienda y servicios urbanos.

El impacto de los sismos fue tan grande que hoy todavía se les recuerda por parte del gobierno y por el lado de las organizaciones independientes que insisten en reivindicaciones no satisfechas a plenitud. (96)

Sin duda alguna, no hay otro camino para el gobierno y los damnificados que el diálogo y la concertación para la solución de los problemas. Sobre todo, a partir de la gran lección del sismo: que sin la participación ciudadana es imposible resolver los múltiples problemas que aquejan a esta inmensa ciudad de México.

(94) Uno más Uno, 19 de septiembre de 1987.

(95) "Vivienda: visión integral". en La Jornada, 19 de septiembre de 1987.

(96) "Sociedad y Gobierno a 2 años del sismo", en La Jornada, 20 de septiembre de 1987.

IV.- Consulta Popular para la participación ciudadana en el Distrito Federal (1986).

a) Propuestas de los partidos políticos para la democratización del Distrito Federal. (1986)

A raíz de los sismos de septiembre de 1985, ciudadanos, agrupaciones civiles, sociales y partidos políticos, incrementaron los reclamos por una democratización del gobierno de la ciudad de México. En ese sentido, el Poder Ejecutivo instruyó a la Secretaría de Gobernación a que convocara a los partidos, asociaciones políticas nacionales, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanos en general a que participaran en audiencias públicas de consulta sobre la Renovación Política Electoral y Participación Ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

La convocatoria se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 19 de junio de 1986 y en cuanto al Distrito Federal especificó que:

"La consulta recabará 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. Para realizar y conducir la consulta se ha constituido una

comisión en los términos establecidos por los artículos Tercero y Cuarto del Acuerdo Presidencial. La comisión está presidida por el Secretario de Gobernación y la integran, mediante la invitación cursada, un representante de la H. Cámara de Diputados, un representante de la H. Cámara de Senadores y un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales con registro, el Subsecretario de Gobernación será Secretario de la Comisión". (1)

La democratización del Distrito Federal fue discutida en seis audiencias públicas efectuadas del 3 de julio al 7 de agosto de 1986. Múltiples vías propositivas resultaron de dicha consulta, sin embargo destacan por su importancia cuatro temas a saber: La conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación, la consiguiente creación de un Congreso Local, el restablecimiento del régimen municipal en el Distrito Federal así como, la necesidad de fortalecer el actual sistema de organización vecinal.

La propuesta máxima de los representantes del partido en el poder fue la de apoyar la creación de un Congreso Local para el Distrito Federal; en cambio, la oposición toda, centró su demanda en la creación de "Estado del Valle de México" ó "Estado de Anáhuac". A continuación presentamos una síntesis de las propuestas esgrimidas por los participantes en las audiencias públicas:

(1) Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1986.

Conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación. (2)

- El Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la Federación y mantener un espacio geográfico como asiento de los poderes Federales, que bien pueden ser el Centro Histórico de la Ciudad de México (Ing. Rodolfo Torres Velázquez, PMT).

- Convertir al Distrito Federal en un Estado de la Federación "Estado del Valle de Anáhuac" libre y soberano, con sus respectivos poderes ejecutivo y legislativo -elecciones en votación popular directa- y facultad para integrar su propio Poder Judicial. El área federal, o sea la capital de la República, debe reducirse, circunscribiéndose a los edificios sede de los poderes federales. Esto no debe alterar el régimen municipal, (C. Santos Urbina Mendoza, PPS).

- Constituir el "Estado del Valle de México", que comprenda al actual Distrito Federal junto con algunos municipios del Estado de México conurbados con la Ciudad de México. Traslado de la capital de la República a un lugar distinto al del territorio del Distrito Federal, sujeto a un referendun Nacional. Legislatura Local propia, electa en forma directa.

(2) Secretaría de Gobernación, La participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, audiencias públicas de Consulta, núm. 2, México, 1986.

Poder Judicial Local y Poder Ejecutivo ejercido por un Ayuntamiento encabezado por un gobernador o alcalde electo. Constitución local propia para el nuevo Estado, formulada por el constituyente ordinario federal y sus reformas calificadas por su congreso local y mediante referendum (David Orozco Romo, -PMD-).

- Reformar la Constitución para dar al Distrito Federal carácter jurídico de entidad federativa con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Este Estado que sería el número 32, se puede llamar "Estado del Valle de México" ó "Estado de Anáhuac". Elección de gobernador bajo el mismo marco electoral de las 31 entidades federativas. Elección de un Congreso Local de diputados a través del voto secreto, directo y universal. No hay peligro de convivencia entre los Poderes de la federación y los de un nuevo Estado. La división territorial de los municipios de la nueva entidad, está resuelto a través de la actual división delegacional en funcionamiento (Reyes Fuentes García, PARM).

- Convertir al Distrito Federal en una entidad federativa con plena autonomía integrada al pacto federal. Que haya un gobernador electo, un Poder Judicial autónomo y una Cámara Local con cien diputados de representación proporcional, que realice

dos periodos ordinarios de sesiones al año. Para evitar el conflicto de poderes, que un pequeño territorio del actual Distrito Federal, sea sede de los poderes Federales. (Beatriz Gallardo Macías, PST).

- Reformas al artículo 43 constitucional para añadirle a la Federación el Estado del Valle de México, suprimiendo el D.F. Este Estado se compondrá del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal. Proponemos que sea un gobernador electo por el pueblo y que el Distrito Federal tenga un congreso distinto y ajeno al Congreso de la Unión. Los poderes federales residirán en la Ciudad de México, capital del Estado del Valle de México. Reformar los artículos 43, 44, 73 Fracción VI, 74 Fracciones IV y VI, 79 Fracciones II y V, 89 Fracciones II y XVII, 110 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (María del Carmen Segura, PAN).

- Crear una nueva entidad federativa en substitución del Distrito Federal: El Estado del Valle de México. Una Asamblea Constituyente y soberana a partir del referéndum y de las necesarias reformas jurídicas que introdujera el Congreso de la Unión. La Asamblea deberá promulgar una Constitución Política Local y quedar integrada por 200 diputados. (Alma Flores, PRT).

- Al Distrito Federal se la debe contemplar por nombre sólo como el asiento de los poderes federales, el nombre cambiaría una vez que los poderes federales cambiasen de residencia por el de Estado del Valle de México. Debe restaurarse el espíritu federalista de nuestra Constitución Política restableciendo los poderes locales del Distrito Federal y dotándolos para ese efecto, de su propia Constitución. (Arturo Whaley, PSUM).

Creación de un Congreso Local o Asamblea representativa. (3)

- La necesidad de crear un Congreso Local. "...Esto daría una mayor identidad entre ciudadanos y sus representantes". El Congreso Local se encargaría de aspectos normativos y de gestoría social, así como el de solucionar algunos problemas de la población del D.F. (Manuel López Osante, PRI).
- La constitución y elección de una Asamblea representativa. La Asamblea representativa tendría facultades normativas, podría revisar y aprobar el presupuesto del D.F., el Plan General del Desarrollo Urbano, Promover las consultas e impulsar la democratización (Jaime Aguilar Alvarez M., PRI).

- Cámara de Diputados o Asamblea de representantes, con facultades explícitas y limitadas, que legislará sobre materias exclusivas de la entidad, formada por 100 diputados 70 elegidos por mayoría relativa y 30 por representación proporcional. La de senadores por 16 miembros, uno por cada Delegación. (Mario Moya Palencia, PRI).

- Que el Poder Legislativo del D.F., se deposite en una Asamblea dividida en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se integraría por 40 diputados de mayoría relativa y 14 de representación proporcional. La de senadores por 16 miembros, uno por cada Delegación. (Jorge Fernández Ruiz).

- La existencia en el D.F. de un órgano legislativo integrado por diputados elegidos en votación universal y directa, con las reglas de representación proporcional ya vigentes. El órgano legislativo aprobará o rechazará las propuestas del presidente para nombramiento del jefe del D.D.F. de los delegados, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los funcionarios que se juzgue conveniente. (Roberto Torres Herrera).

- Es cosa lógica y natural la existencia de un organismo legislativo de carácter local que expida las normas

jurídicas más idóneas para los habitantes de esta Ciudad: 1o. crear un Organismo local para el Distrito Federal. 2o. acrecentar la participación ciudadana para acentuar la democratización. 3o. avocarse al estudio de la estructuración y organización correspondiente. (Héctor Terrón Torres).

- Proyecto de Reformas:

A) Función legislativa: integrar un organismo que reúna la representación política de los ciudadanos del D.F. Las funciones serían en materia fiscal, financiera, civil, penal, mercantil, etc., para el D.F.

B) Función Ejecutiva: - Hay que subordinar ...El nombramiento presidencial del jefe del Departamento del D.F. a la aprobación de la legislatura local.

C) Función jurisdiccional: aprobación de la legislación local de los nombramientos de los magistrados (Dr. Francisco Javier Osornio Correa).

- Creación de una Cámara de Diputados propia que tenga funciones de Congreso local: 1.- Que la Comisión Legislativa del Distrito Federal, pueda actuar como órgano local y con un período propio. 2.- Permitirá

la participación ciudadana en la decisión del Congreso local en la aprobación de egresos-ingresos. (Lic. Miguel Angel Camposeco).

- La creación de un órgano legislativo, que ventile exclusivamente los asuntos particulares de la ciudad de México. Sería una entidad legislativa, democrática de elección popular y partidista. El órgano propuesto deberá tener, entre otras, facultades de coadyuvar con la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos y cuenta pública. (C.P. Homero Díaz Córdova, PRI).
- Implantar un órgano colegiado de elección popular directa, mayoritaria o proporcional (Consejo o Cabildo). Tendría una variada competencia en las materias municipales, inclusive en la aprobación de reglamentos. Concederle derechos de iniciar leyes ante el Congreso (Antonio Martínez Baez, PRI).
- El PRI en el D.F. propone formalmente la creación de una Cámara de Diputados integrada por una representación plural a la que el Congreso de la Unión le derive un conjunto de facultades expresas que le permita legislar en las materias de orden local (Jesús Salazar Toledano, PRI).
- Es necesario la elección de una Cámara de Diputados Local, integrada por legisladores electos por el

sistema de representación proporcional, misma que realice dos periodos ordinarios de sesiones al año. (Beatriz Gallardo Macías, PST).

Fortalecimiento de la organización vecinal. (4)

- Se busca una mayor participación ciudadana que tienda a perfeccionar el proceso de toma de decisiones para la vida democrática del Distrito Federal. (Adolfo Lugo Verduzco, PRI).
- Se propone la creación de un órgano de consulta y participación más activa de los ciudadanos en el diseño de políticas y programas, en la coordinación de acciones referentes a la política urbana y la planeación democrática. (Manuel Jiménez Guzmán, PRI).
- Es necesario fortalecer paralelamente la organización vecinal y a sus cuerpos representativos, para que crezcan genuinamente. (Manuel López Osante, PRI).
- Creación de Asambleas Cívicas Delegacionales, Asambleas de Representantes del D.F., Asambleas Delegacionales elegidas directamente por los ciudadanos de cada delegación. Un número prefijado de ciudadanos de cada asamblea Delegacional formaría también parte de la Asamblea para el D.F. (Pedro G. Zorrilla Martínez, PRI).

(4) Ibidem.

- Deben mantenerse "las organizaciones de ciudadanos, en comités de manzana, Asociación de residentes, Juntas de vecinos y Consejo Consultivo. (Dr. Francisco Javier Osante Correa).

- Serviran de órganos auxiliares al trabajo legislativo entre otros cuerpos: el Consejo Consultivo de la Ciudad, Junta de Vecinos, representaciones de Partidos Políticos Cámara de Gremios y un cuerpo integrado por la diputación suplente, tanto de mayoría como de representación proporcional (Lic. Miguel Angel Camposeco, PRI).

- La creación de una legislatura debería ir aparejada con la decisión de fortalecer a las organizaciones vecinales del Distrito Federal. (Carlos Román Celis, PRI).

Restablecimiento del régimen municipal. (5)

- Se sugiere la rehabilitación del régimen municipal en el Distrito Federal mediante la restauración de los municipios que existieron hasta el mes de diciembre de 1928, fecha en que fueron suprimidas por reforma constitucional. (Lic. Manuel M. Moreno).

Elección de consejos delegacionales encabezados por un delegado político electo. Estos consejos estarán integrados por consejales electos mediante el Sistema de representación proporcional y el delegado por el sistema de mayoría relativa. (Beatriz Gallardo Macías, PST).

- Que las actuales delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal se transformen en ayuntamientos, base fundamental de una administración democrática y popular y que para tal efecto se respeten las delimitaciones territoriales existentes. (Adolfo Kunz Bolaños, PARM).

- Al proponer que se restablezca el régimen municipal, proponemos que su demarcación geográfica se determine a partir de la identificación de las comunidades naturales, es decir, los pueblos, barrios y colonias de la ciudad, y en razón de las actuales necesidades, las tradiciones y la historia de las diversas zonas de la ciudad. (Arturo Whaley Martínez, PSUM).

- El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes. (Ramón Jiménez López, PPS).

- La constitución declara al municipio libre como base de la organización territorial, política y administrativa de los estados. Este solo hecho es razón suficiente para restaurar dentro de este cauce constituyente el orden municipal de nuestra metropoli. (Felipe Calderón Hinojosa, PAN).

- En la ciudad de México debe proseguir la tradición democrática del municipio libre y ponerse en consonancia con el régimen que impera para el gobierno de las distintas poblaciones. (Alfonso Guerrero Martínez, PDM).

- Las actuales delegaciones deben convertirse en municipios, atendiendo a las condiciones específicas de una gran urbe y debe mantenerse un espacio como sede de los poderes federales. (Rodolfo Torres Velázquez, PMT).

b) La Asamblea de Representantes del Distrito Federal. (1987).

- Las propuestas vertidas durante las Audiencias Públicas para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal son muestra de un interés ciudadano que busca coadyuvar en la solución de los enormes problemas de la ciudad de México.

Como señalamos al principio de este capítulo, los partidos de oposición centraron sus demandas en la conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación. En ese sentido, poco después de que concluyeran las Audiencias Públicas en el Congreso de la Unión se presentaron tres iniciativas para democratizar al gobierno del Distrito Federal.

La primera, fue presentada por la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista (PPS), el 23 de septiembre de 1986. En la exposición de motivos el PPS propone la reforma de los artículos 43, 44 constitucionales para "restablecer mediante la creación del Estado denominado ANAHUAC, en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, los derechos que por tantos años se han conculcado a los habitantes de la Capital de la República... La denominación propuesta para el Estado que se crea, de acuerdo con nuestra Iniciativa, nos parece que tiene

plena justificación histórica, ya que ANAHUAC se llamaba el actual territorio que ocupa el Distrito Federal y, por extensión, el resto del país". (6)

La segunda, es una iniciativa de ley presentada conjuntamente por las fracciones parlamentarias de los partidos, Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Mexicano de los Trabajadores y Revolucionario de los Trabajadores, el 21 de octubre de 1986, también relativa a la creación del Estado de Anáhuac.

En esta iniciativa se propone la reforma a los artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 fracciones II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También consideran importante que se conserve la figura del referéndum como un mecanismo de pronunciamiento de los ciudadanos en torno a los ordenamientos legales relativos al Distrito Federal.

En su exposición de motivos los partidos mencionados precisan: "La iniciativa que presentamos plantea la transformación del Distrito Federal en el Estado de Anáhuac con lo cual se restablecerán los derechos constitucionales de la entidad y se devolverá a los ciudadanos sus derechos políticos plenos. Ello implica incluir a este Estado como parte integrante de

(6) Planes de la Nación Mexicana, libro once: 1941-1987, México Senado de la República, LII Legislatura-Colelegio de México, 1987, p. 199.

la Federación con el Artículo 43 Constitucional... también proponemos que sea la Cámara de Diputados del Congreso Federal quien designe al Ejecutivo Estatal provisional, así como a otros órganos hasta que funcione plenamente el nuevo estatuto jurídico del Estado de Anáhuac". (7)

La tercera iniciativa constitucional relativa al Distrito Federal, fue enviada a la Cámara de Diputados por el presidente de la República en diciembre de 1986, para crear la Asamblea del Distrito Federal. En ella, el Poder Ejecutivo se opone a la creación de un nuevo Estado en el territorio del actual Distrito Federal, por considerar que no tendría la viabilidad política, económica y social.

Si bien la iniciativa presidencial fue aprobada por la mayoría de diputados durante el período extraordinario de sesiones de abril de 1987, hay que señalar que los partidos de oposición, que habían centrado su demanda en la creación del Estado de Anáhuac, impugnaron el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, puntos Constitucionales y Distrito Federal y, finalmente se retiraron del debate para aprobar la Asamblea del Distrito Federal que implicó reformar o adicionar los artículos 73, 79, 89, 110, 111 y 127 de la Constitución, además de derogar la fracción VI del artículo 74.

(7) Ibidem, pp. 194-195.

Esta instancia de representación ciudadana, terminó por denominarse Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al promulgarse el decreto de su creación el 10 de agosto de 1987. (8)

Dicho decreto especifica que la Asamblea estará integrada por 66 representantes electos por sufragio popular: cuarenta de mayoría relativa y veintiseis de representación proporcional que surgirán de los 40 distritos de mayoría en que se divide el Distrito Federal.

Son facultades de la Asamblea, entre otras, dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, tengan por objeto atender las necesidades de los habitantes capitalinos en materia de: asistencia social, abasto y distribución de alimentos, comercio en la vía pública, seguridad pública, uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, agua y drenaje, vialidad y tránsito, etc.

La Asamblea de Representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril, de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones

extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la Asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarda la administración del Distrito Federal.

Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

La Ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

Ahora bien, la creación de la Asamblea de Representantes, fue descalificada por los partidos de oposición que habían centrado su demanda en la creación de un Estado del Valle de Anáhuac. Contrario a esta posición, otros destacados analistas vieron en esta instancia un real avance en la búsqueda de mejores formas de representación ciudadana. En efecto, Carlos Pereyra señaló: "Si bien la formación de la mencionada Asamblea no constituye por sí sola un paso definitivo, si los hay, en la ruta de la democratización de la vida política en el D.F. ...Encierra enormes posibilidades para el proceso de ampliación democrática en nuestro país. (...) La oposición (de izquierda y de derecha) se equivoca al condenar de manera tajante la reforma en cuestión, por el simple hecho de no coincidir con la exigencia de que se transitara hacia la formación de un nuevo estado en esta zona de la República, con autoridades ejecutivas y legislativas electas. Aún si se admite que la elección de estas autoridades es el mecanismo más sólido para la ampliación de la democracia en el D.F., ello no es razón suficiente para subestimar el papel que en ese proceso de ampliación habrá de desempeñar la Asamblea de Representantes del D.F. (...) La razón de esta equivocada actitud de la oposición es muy conocida: la tendencia a menospreciar conquistas parciales en virtud de que no son respuestas suficientes a exigencias más radicales. (9)

(9) Pereyra, Carlos, "Avance democrático en el Distrito Federal", en La Jornada, 14 de agosto de 1987, p. 5.

Por nuestra parte, coincidimos totalmente con lo arriba señalado, pues consideramos que la creación de la Asamblea de Representantes constituye un avance en relación a la democracia representativa: es ante todo, un órgano con legitimidad democrática, éstos es sus integrantes no serán designados por autoridad alguna, sino electos por voluntad popular.

CONSIDERACIONES GENERALES

En el siglo XIX como consecuencia de la lucha entre liberales y conservadores, entre federalistas y centralistas la Ciudad de México tuvo que optar alternativamente dichas posturas.

Sólo a raíz de las brillantes intervenciones que se dieron en el Congreso Constituyente de 1956 - 1957, es que se discutieron los aspectos más importantes del Distrito Federal.

La cuestión de la municipalización del Distrito Federal es otro aspecto que marca las primeras tres décadas del Siglo XX. En ese sentido, se explica que en 1928 como consecuencia de la necesidad de consolidar al estado mexicano, de acuerdo a la tendencia política centralista del grupo en el poder, pero sobre todo, debido al enfrentamiento entre los dirigentes de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y el candidato a la Presidencia de la República Alvaro Obregón Salido, el gobierno del Distrito Federal sufriera un cambio radical: la desaparición de los municipios y la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF).

Hasta muchos años después, la cuestión política del Distrito Federal fue objeto de debates y propuestas de relevancia. La Ciudad de México siguió siendo el centro del poder político, económico y social. Las migraciones campo-ciudad fueron la característica de los años posteriores a 1940.

Los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, introdujeron algunos cambios tanto en la Ley Orgánica del Distrito Federal como en la Constitución de la República, tendientes a que la participación ciudadana adquiriera una mayor concurrencia en la administración del Departamento del Distrito Federal. Así, se crearon nuevos órganos vecinales como las Juntas de Vecino, las Asociaciones de Residentes, los Comités de Manzana, y mecanismos políticos como el Referéndum y la iniciativa popular.

Desde entonces a la fecha las críticas de la opinión pública sobre el funcionamiento, tanto de las instancias de participación vecinal, como de los mecanismos de participación política, no son nada positivas. Ello se debe al limitado carácter consultivo que tienen las primeras y a que los segundos, desde su instauración en 1977, no han conocido práctica alguna. Lo mismo se ha dicho del Consejo Consultivo de la ciudad, un institución de abolengo creada desde 1928, pero que igualmente, ha devenido en un cuerpo insuficiente para canalizar la participación ciudadana de los capitalinos.

Pero a nivel de participación ciudadana y participación política no es aventurado afirmar que el Distrito Federal es otro a partir de los sismos de septiembre de 1985. En esa ocasión como nunca se reveló el alejamiento que existe entre gobernantes y gobernados.

Si bien la idea de abrir cauces a la expresión política de los capitalinos, fue un compromiso de campaña del entonces candidato presidencial, Miguel De la Madrid, no menos cierto es que los sismos aceleraron las condiciones para replantear la estructura política del gobierno del Distrito Federal.

Hoy en día los capitalinos cuentan con una nueva instancia de participación política, como es la Asamblea de Representantes. Aunque es insuficiente para enfrentar la complejidad de los problemas de la capital no deja de ser un avance importante en cuanto a Democracia representativa.

Los miembros de esta nueva instancia fueron elector por voluntad popular. Además, a diferencia de los 40 diputados y los dos senadores que representan al Distrito Federal en el Congreso de la Unión, los assembleístas, por las diversas facultades que tienen, estarán más directamente vinculados a los problemas cotidianos de la ciudad.

Desde este foro podrían plantearse nuevos mecanismos de participación política y social que involucren al ciudadano en la solución de los problemas que le atañen.

La participación exige el compromiso activo de todos, se necesita unir voluntades, conciliar intereses muchas veces antagónicos, diseñar con nuestra participación un nuevo tipo de habitat humano.

La participación ciudadana es un elemento importante de todo gobierno democrático. Recuerda a gobernantes y gobernados sus deberes y responsabilidades y amplía la comprensión de los problemas, que en el caso del Distrito Federal son inmensos y complejos, dado el desorbitado crecimiento que ha padecido en los últimos 40 años.

Sin duda, la demanda por alcanzar una mayor democratización del Gobierno del Distrito Federal, seguirá siendo una constante en los años por venir. Dicha democratización, sin embargo, no será la panacea mágica para resolver los problemas de la capital, será empero un medio para que los actos de gobierno estén, respaldados por el consenso activo de los ciudadanos, será en suma, la mejor manera de hacer realidad lo participativo y democrático: La política en sentido estricto.

BIBLIOHEMEROGRAFIAa) Libros

Camarillo, María Teresa, Et. al, Memoria periodística del terremoto (19 de septiembre-10 de octubre de 1985), México, UNAM, 1987.

Centro de Estudios del Trabajo. El terremoto del 19 de septiembre y los trabajadores mexicanos, México, 1985.

Colmenares, Elena, Terremoto. Septiembre rojo. México, Editorial Libra, 1985.

Comisión Federal Electoral, Reforma política, anexo, 10 volúmenes. México, 1981.

De la Madrid Hurtado, Miguel, Los grandes retos de la Ciudad de México, México, Grijalbo, 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel, Distrito Federal. Ideología fundamental, México, PRI, 1982.

Florescano, Enrique (coordinador), Atlas histórico de México, México, SEP-Siglo XXI, 1983.

García Orozco, Antonio, Legislación electoral mexicana 1812-1977 México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral 1978.

García Ruíz, María de Lourdes, La participación ciudadana en las decisiones político-administrativas del estado mexicano, México, Ediciones e Impresiones, 1985.

Gamas Torruco, José, El Federalismo Mexicano, México, SEP-setentas, 1975.

Gómez Coronel, Xavier, Terremoto en México, México, Joaquin Porrúa, 1985.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, Gobierno y administración del Distrito Federal en México, México, INAP, 1985.

Musacchio, Humberto, Ciudad Quebrada, México, Océano, 1986.

Moreno Toscano, Alejandra, La clase obrera en la historia de México: de la Colonia al Imperio, México, Siglo XXI, 1980.

O'Gorman, Edmundo, Historia de las divisiones territoriales de México, México, Porrúa (Col. sepan cuantos), 1968.

Planes de la Nación Mexicana, libro once: 1941-1987, México, Senado de la República. LLIII Legislatura- Colegio de México 1987.

Presidencia de la República, Las Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982-1988, cuarto año, México, Unidad de la Crónica Presidencial - Fondo de Cultura Económica, 1987.

Samayoa Lizarraga, Carlos, México, Martir. Crisis y sismos, México, Apolo Editorial, 1986.

Secretaría de la Presidencia, México a través de los informes presidenciales, Tomo 16, Vol. 1, "La Ciudad de México", México, 1976.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.

Silva Herzog, Jesús, Breve historia de la Revolución Mexicana, México, F.C.E. 1980.

Torres, Blanca, (compiladora), Descentralización y democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.

Varios, Esto pasó en México, México, extemporáneos, 1985.

Varios, 19 de septiembre, México, Editorial Uno más Uno, 1985.

Varios, Planes en la nación Mexicana. libro dies: 1941-1987, México, Senado de la República, El Colegio de México, 1987.

Varios, El temblor, México, Almanaque de México, D.F.

Varios, Aún tiembla. Sociedad política y Cambio Social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985, México, Grijalbo, 1986.

Zarco, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, México, El Colegio de México, 1957.

Zarco, Francisco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857), México, El Colegio de México, 1957

b) Revistas

Vuelta, Núm. 108, Noviembre de 1985.

Vuelta, Núm 113, Abril de 1986.

Vuelta, Núm 125, Abril 1987.

Proceso, Núm. 283, 5 de abril de 1982.

Proceso, Núm. 465, 30 de septiembre de 1985.

Estudios Políticos, Nueva Epoca, número 4-1, ocotubre de 1985, marzo de 1986, México, UNAM- FCPyS, 1986.

Estudios Políticos, Madrid, Nueva Epoca Núm. 13, enero-febrero, 1980.

Nexos, Núm. 95, noviembre-diciembre de 1985.

Nexos, Núm. 99 marzo de 1986.

El Cotidiano, Núm. 8.

Crítica política, mayo 1980.

Razones, abril 1980.

Cuadernos políticos, Núm 45, enero-marzo de 1986.

Cuadernos del CIES, México, UNAM, noviembre de 1985.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Núm. 125,
Nueva Epoca, enero-marzo, 1986.

Comunidad CONACYT, año VI, Núm. III, marzo de 1980.

Información Científica y Tecnológica (CONACYT), Vol. 8, Núm.
123, diciembre de 1986.

Estrategia, Núm 66, noviembre-diciembre de 1985.

Revista A, UAM Iztapalapa, Vol. VI, Núm. 15, mayo-agosto de 1985.

Diálogos, Vol. 21, Núm. 11, noviembre de 1985.

Problemas de Desarrollo, Núms. 62-63, Vol. XVI, mayo-octubre,
México, IIS-UNAM, 1985.

Revista Mexicana de Sociología, Vol. XLIX, Núm. 2, abril-junio,
México, IIE-UNAM, 1987.

Siempre, Núm. 113, abril de 1986.

Tiempo, 23 de septiembre de 1986.

Revista Ensayos, Vol. 11, Núm. 7, UNAM, 1985.

c) Periódicos

Diario Oficial de la Federación, 12 de septiembre de 1972.

Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1984.

Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 27 de octubre de 1983.

Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1984.

Diario Oficial de la Federación, 11 de octubre de 1985.

Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1985.

Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1986.

Diario Oficial de la Federación, 19 de junio de 1986.

Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987.

La Jornada, 25 de septiembre de 1985.

La Jornada, 19 de octubre de 1985.

La Jornada, 22 de octubre de 1985.

La Jornada, 30 de julio de 1986.

La Jornada, 14 de agosto de 1987.

La Jornada, 19 de septiembre de 1986.

La Jornada, 19 de septiembre de 1987.

La Jornada, 20 de septiembre de 1987.

Uno más Uno, 2 de diciembre de 1982.

Uno más Uno, 19 de septiembre de 1987.

Excélsior, 21 de septiembre de 1985.

Excélsior, 26 de septiembre de 1985.

Excélsior, 10. de octubre de 1985.

Excélsior, 10 de octubre de 1985.

El Día, 6 de octubre de 1985.

El Día, 9 de octubre de 1985.

El Día, 14 de octubre de 1985.

El Día, 28 de octubre de 1985.

El Día, 10. de diciembre de 1985.

El Universal, 10. de octubre de 1985.

CETEME, 14 de octubre de 1985.

El Tlatelolca, 11 de septiembre de 1986.

d) Otros documentos

Azuela, Antonio, "Sismo y expropiación en la Ciudad de México. Crónica de un acto fallido", (MIMEO), enero 1986.

CEPAL. Daños causados por el movimiento telúrico en México y sus repercusiones sobre la economía del país, ONU, 15 de octubre de 1985.

Comisión nacional de Emergencia y DDF, Los sismos de 1985, México 1986.

Gaceta oficial del DDF, 1973.

Gaceta oficial del DDF, diciembre de 1983.

Ley orgánica del DDF, México, Porrúa, 1982.

MMH, Cuarto informe de Gobierno, septiembre de 1986.

Memoria del XXXII Consejo Consultivo de la Ciudad de México, 1986.

Varios, "Modificaciones de emergencia al reglamento de construcciones para el Distrito Federal (MIMEO).