



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGON

CARRERA DE SOCIOLOGÍA

**EL SISTEMA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO VISTO
DESDE LA TEORÍA DE SISTEMAS.
SISTEMA Y SOCIEDAD EN EL PERIODO DEL DEPARTAMENTO
DEL DISTRITO FEDERAL**

**PROYECTO DE TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA QUE PRESENTA:**

ISIDRO NAVARRO RIVERA

ASESOR: JAVIER LAZARÍN GUILLÉN

30 de Septiembre de 2008



FES Aragón



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 esta 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.

Introducción.	4
Capítulo I Propuesta conceptual de análisis.	8
a) La perspectiva sistémica	8
b) El gobierno de la ciudad como sistema	21
c) Gobernabilidad o ingobernabilidad	27
Capítulo II Gestión de gobierno en la Ciudad de México y su democratización. La gestión en la ciudad de 1928 a 1985.	33
a) El inicio de una función: surgimiento y consolidación del Departamento del Distrito Federal.	33
b) La política como sistema: el ejercicio del poder como forma de gobierno en el DF.	43
c) La circularidad de la referencia: el aumento de complejidad en la ciudad.	53
Capítulo III El aumento de complejidad y la democratización de la Ciudad de México	63
a) Los sismos y la legitimidad: una valoración	63
b) La transformación política del gobierno del DF: una adecuación necesaria	71
c) Apertura política y búsqueda de equilibrio	81
Conclusiones	94
Glosario	101

Introducción

El presente estudio se originó durante mi estancia como prestador de servicio social en el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad durante el periodo que va del mes de octubre de 2004 a abril de 2005. En este lapso, de acuerdo con el programa “Investigación sobre la gobernabilidad en la zona Metropolitana del Valle de México”, participé en el proyecto, “A 20 años de los sismos de septiembre de 1985 en la Ciudad de México: evaluación del programa de reconstrucción.” Entre los objetivos de éste estaba el de reconstruir la memoria histórica, urbanística, arquitectónica política y social a 20 años de los sismos del 19 de septiembre de 1985.

Producto de esa participación y de la necesaria lectura de parte de la historia de la ciudad de México durante mi estadío en el PUEC, nace la inquietud por comprender la transición de la institución de gobierno del Distrito Federal en los años ochenta. Esto viene aparejado de la intriga que genera la década de los ochenta como época en que se desarrollan la mayoría de las transformaciones estructurales que posibilitan al país llegar a las condiciones actuales, las buenas y las malas. Pero dentro de estas transformaciones no sólo cambió el discurso, también la forma de relacionarse del Estado con la sociedad.

Transformación similar es la que sufre el Gobierno del Distrito Federal, antes llamado Departamento del Distrito Federal. Pasa de 1985 a 1997 – periodo relativamente corto cuando de historia se habla – de un régimen autoritario a otro democrático, de ser la punta trasera en la búsqueda de la democratización en el país, se vuelve en la bandera de triunfo para la democracia en México, al menos para la oposición que se sitúa a la izquierda en el año de 1997 y que gana la elección de gobernante para el DF.

¿Cómo se dio ese proceso?, ¿qué lo posibilitó? Lamentablemente el presente estudio no resuelve la primera pregunta, afortunadamente la búsqueda de respuesta para la segunda – que eventualmente me llevaría a la respuesta de la primera si el tiempo y la producción no fueran imperantes en esta época – me remontó a unas preguntas más, que ya planteadas de manera sistemática se formulan como sigue:

- ◆ ¿Cuáles son las funciones específicas del sistema político del DF?

- ◆ ¿Cómo se conforma el sistema político del DF a partir de 1928 y cuáles son sus características?
- ◆ ¿Qué llevó al sistema político del DF a cambiar la forma de elección de sus gobernantes?

En realidad el orden lógico sería el inverso, la última lleva al planteamiento de las dos anteriores. Y después hubo que comprender que el planteamiento de preguntas – en investigación y en educación – conlleva una teoría implícita, con ello también ciertas hipótesis que se deben explicitar. Es decir, toda pregunta viene acompañada de una respuesta y del aparato mediante el que se llegaría a ella, al menos, en potencia. Diremos que el planteamiento de preguntas, tal como se da, conlleva una respuesta como dijimos, y esta respuesta en tanto fin esperado exige las herramientas – que para el caso serían conceptuales – que te lleven o no, al resultado esperado.

Del mismo modo que a Yu Tsun no le queda mas remedio que matar a Albert para indicar una ciudad en el Jardín de los senderos que se bifurcan, pues primero sabe el fin y el medio le sale al paso, así cuando planteamos preguntas nos mostramos la teoría indicada, en este caso si hablamos de sistema y de el modo en que operó, o alguna causa que lo hizo llevar un cambio en el modo de elegir a sus gobernantes se presenta cercana la teoría de sistemas de Niklas Luhmann, al cabo que en el avance sociológico sobre la construcción teórica desde la perspectiva sistémica pasara tiempo para que los esfuerzos de Luhmann y los logros que trajo en la concreción de la teoría sean superados.¹

Considerando las preguntas anteriores es posible descubrir que la intención en este estudio es contribuir a la discusión sobre el cambio institucional en el DF, observando desde una perspectiva de las estructuras de gobierno de la ciudad sus fortalezas y debilidades, esto posibilitará, si se sigue en el análisis, lograr un mejor sistema de gobierno en concordancia con su desarrollo. Ya que la democratización de la elección

¹ Se puede preguntar ¿cuál es la relación entre un cuento de Borges y la teoría de sistemas? Él mismo puede contestar: “La explicación es obvia: *El jardín de senderos que se bifurcan* es una imagen incompleta, pero no falsa, del universo tal como lo concebía Ts’ui Pên. A diferencia de Newton y de Schopenhauer, (...) no creía en un tiempo uniforme, absoluto. Creía en infinitas series de tiempos, en una red creciente y vertiginosa de tiempos divergentes, convergentes y paralelos. Esa trama de tiempos que se aproximan, se bifurcan, se cortan o que secularmente se ignoran, abarca todas las posibilidades.” También un análisis que parta de los presupuestos de la teoría de sistemas podría abarcar – al menos en el terreno de lo visible y humanamente posible – demasiadas posibilidades, tantas como se puedan establecer.

de gobernantes en el DF no antecede a la solución de los problemas de los habitantes, y queda pendiente saber si acaso la posibilita.

Para comenzar habría que tomar en cuenta las siguientes consideraciones respecto a la teoría de sistemas observando de manera general la historia de la ciudad.

1) Desde que se decretó la creación del Departamento del Distrito Federal, el gobierno de la ciudad se ha visto limitado en su funcionamiento por varias paradojas que se expresan en funciones como: capital federal/ gobierno local, reducción del conflicto/ pluralidad de intereses y, búsqueda de legitimidad/ eficiencia en la gestión. Estas paradojas son las que lo llevaron a entrar en el proceso de democratización en las elecciones de sus gobernantes, pero esta decisión no llevó a la solución de las paradojas. Sólo transformó las posibilidades de responderlas.

2) Si hacia los años ochenta se pensaba que logrando un gobierno legítimo – al ser electo de manera directa por sus representados – se podía obtener casi de manera inherente la eficiencia que requerían las circunstancias, ahora vemos que los resultados de las normas de elección popular mínimas no son necesariamente los más satisfactorios, hace falta pensar todavía en una manera más satisfactoria de hacer gestión sin dejar de hacer política. Por ello es importante revisar los momentos en que se hace evidente 1) la necesidad de cambiar la forma de elegir a los gobernantes en el DF, que se da antes de la década de los ochenta, y 2) la necesidad de generar canales de participación “real” en la toma de decisiones sobre los problemas de la ciudad por parte de sus habitantes. Con esto último nos referimos a la posibilidad – expresada desde la conformación del consejo ciudadano hasta la fecha – de que los habitantes de la ciudad participen en la toma de decisiones sobre la gestión de servicios urbanos que les afecten.

En el desarrollo del texto se argumentará sobre la manera de entender este proceso, baste ahora con mencionar que en el primer capítulo abordaremos de manera específica los conceptos sobre los que versa la teoría de sistemas de Niklas Luhmann y que parecieron explicativos del proceso al que nos abocamos, mas aún, estos conceptos se presentan en su utilidad para observar a la ciudad desde la teoría de sistemas.

En el capítulo segundo observaremos, con estas herramientas conceptuales, el periodo que va de la creación del Departamento del Distrito Federal a los años previos a los sismos de septiembre de 1985, en él encontraremos el modo en que el sistema operó para reducir la complejidad que le representaba una ciudad en expansión y constante crecimiento. En el capítulo tercero veremos, de manera mas detenida, la relación entre los sismos de septiembre de 1985 y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como primer indicación del proceso de diferenciación. Terminaremos con el apartado de conclusiones que contiene algunas consideraciones finales incluyendo elementos de valoración al trabajo realizado.

Al final del texto se ofrece un glosario sobre los términos teóricos utilizados en la investigación, sin embargo, al ya existir un glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann, que rescata los conceptos aquí tratados de una manera bastante completa y del cuál encontrarán referencia en el apartado de bibliografía, parecería simplista intentar reducir tales conceptos de una manera arbitraria, por ello, aunque se retoman fragmentos de dicho escrito en el glosario, se recomienda asistir al texto original. De tal modo, nos abocaremos sólo a nuestra tarea.

Capítulo I Propuesta conceptual de análisis

a) La perspectiva sistémica

Desde una perspectiva de la teoría de sistemas podemos plantear que el Distrito Federal, desde su creación en 1824; ha tenido cuatro grandes etapas, definidas casi todas por su contexto y especificidad funcional en la historia del país. Dichas etapas estarían presentadas de la siguiente forma: a) de pugnas entre liberales y conservadores, b) municipal, c) posrevolucionaria centralizada y, d) régimen democrático.

No es el interés de este escrito aclarar las características de cada una de ellas, pero sirva esto para plantear dos cuestiones fundamentales: 1) en cada una el tipo de funcionamiento del sistema político de la ciudad ha tenido una especificidad relacional para con su entorno y hacia el interior con cada uno de sus elementos, y 2) la ciudad, por la cualidad de ser sede de los poderes federales, siempre ha sentido las implicaciones que vienen aparejadas con los procesos de un sistema político más grande, a saber el sistema político Nacional.

Es importante plantear esto para entender que si se habla – y en adelante será así- del sistema político nacional, y del sistema político del DF por otro lado, y de los demás subsistemas y sus tipos de relaciones dadas, no es por mera facilidad analítica, si no porque es un hecho observado a lo largo de la historia que estos sistemas existen y que tienen relaciones entre sí, más aún, se han complejizado y transformado junto con la sociedad.

Pero ¿Qué es un sistema social?, y ¿Por qué la ciudad puede ser un sistema social? Podemos plantear que no existe una definición puntual de sistema social, no al menos en Niklas Luhmann, y como tal, si existiera habría la necesidad de discutir su pertinencia antes de entrar al análisis. Pero, sí existen delimitaciones de algunos conceptos trascendentes para acotar su percepción y dinámica. La segunda pregunta se puede responder a partir de lo anterior.

Un concepto importante para la teoría de sistemas es el de forma,¹ este lo podemos entender si seguimos a Luhmann cuando dice: “desde el punto de vista del análisis de la *forma*, el sistema es una diferencia que se produce constantemente a partir de un solo tipo de operación. La operación lleva a efecto el hecho de reproducir la diferencia *sistema/ entorno* en la medida en que produce comunicación solo mediante comunicación.²” Antes de abordar lo que debemos entender por comunicación debemos profundizar en la *forma*, es la diferenciación que establece el sistema con su entorno y solo esta diferenciación nos permite observar un sistema.

La forma es entendida como el fundamento de diferencia entre sistema y entorno, pero esta no es en modo alguno rígida, por el contrario únicamente puede ser vista como una operación dinámica. Cabe aclarar que Luhmann en sus primeros escritos ya anotaba con respecto a la idea de límite:³ “... el concepto de límite significa que los procesos fronterizos (por ejemplo, de intercambio de energía o información) al cruzar el límite siguen funcionando pero en otras condiciones... Esto indica, al mismo tiempo, que las contingencias del curso del proceso, la apertura a otras posibilidades, varían según dicho proceso transcurra para el sistema en el propio sistema o en su entorno. Solo en la medida en que esto ocurre, existen límites, existen sistemas.”

Aquí por ejemplo: cuando el decreto de 1928, lo que sucedió; desde una perspectiva de sistemas, es que un sistema en consolidación (el sistema político nacional) percibió en su entorno un elemento que ponía en riesgo su viabilidad, al menos desde la perspectiva de Obregón, las distintas problemáticas de los municipios de la ciudad sede de los poderes Federales ponían en riesgo a este sistema, por tanto con base en este decreto se

¹ “Toda la teoría esta sustentada en una disposición sobre la diferencia: el punto de partida debe arrancar de la disparidad entre sistema y entorno, en caso de que se quiera conservar la razón social de teoría de sistemas. Si se escoge otra diferencia de inicio entonces se obtiene como resultado otro cuerpo de teoría. Por tanto la teoría de sistemas no comienza su sustentación con una unidad, o con una cosmología que represente a esa unidad, o con la categoría del ser, sino con la diferencia.” Luhmann Niklas, *Introducción a la teoría de sistemas*, Universidad Iberoamericana, México, 1996, pp. 78.

² Ibid. pp. 68.

³ Luhmann Niklas/Raffaele de Giorgi, *Teoría de la Sociedad*, Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, México 1993, pp. 51. Aunque, cabe aclarar para un reconocimiento de la Teoría de sistemas de Luhmann que al final de su obra ya no planteaba el problema de los límites sino de la forma pero como se ve no distaba de lo arriba recuperado; como se ve: “desde el punto de vista del análisis de la *forma*, el sistema es una diferencia que se produce constantemente a partir de un solo tipo de operación. La operación lleva a efecto el hecho de reproducir la diferencia *sistema/ entorno* en la medida en que produce comunicación solo mediante comunicación. Ibid. pp. 69.

suprimen los municipios y el gobierno de la ciudad es ejercido por el poder federal.⁴ Así, por este hecho, se pone de manifiesto la capacidad del sistema para autorregularse y en este caso absorber un elemento del entorno, en la presentación de problemáticas locales, y asegurar su viabilidad.

Dentro de las funciones necesarias, incluso podríamos pensar que de las mas importantes, para la subsistencia del sistema es la de establecer una distinción, plantear *la forma*, pues de lo contrario no habría diferenciación entre el sistema y su entorno, y siendo así, este como tal no podría existir. Por otra parte debemos decir que la forma como indicación es contingente, es decir, un sistema se autorregula para cada instante, y solo de esta manera puede subsistir, y solo define su forma en las partes en que lo debe de hacer. Podemos realizar la observación de la forma, como operación e indicación; solo en tanto se realiza y como la operación que se realiza.

El concepto de forma justo podrá ser entendido en tanto comprendamos su engranaje con el resto de las operaciones y elementos existentes en un sistema. Este último para que pueda reproducirse requiere de realizar operaciones hacia el interior y hacia el exterior, las primeras se basan en procesamiento de códigos, las segundas fundamentalmente en la distinción *dentro/ fuera* y ambas – todas – redundan en reducción de complejidad necesariamente.

Una operación se puede realizar a partir de la comunicación y no de otra manera; siendo que la comunicación siempre se efectúa dentro del sistema. Ahora bien, esta no es producida por los individuos – Luhmann insiste en este aspecto – debemos pensar que el acto de comunicar es mas que un acto de interacción entre un emisor y un receptor, sólo lo realiza el sistema, se basa en la codificación de signos y sirve para establecer distinciones y así reducir la complejidad. Al respecto anota Luhmann:

“El sistema (la comunicación) puede distinguirse con respecto a su entorno: la operación que lleva a cabo una diferencia en la medida en que una operación se enlaza, se traba con otra de su mismo tipo, y va dejando fuera todo lo demás. Fuera del sistema, en el entorno, acontecen simultáneamente otras cosas. Estas otras

⁴ Para una explicación suficiente sobre esto puede ver: Cisneros Sosa Armando, *La ciudad que construimos*, UAM Iztapalapa, México 1993. También; Álvarez Arredondo Ricardo, *Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*, México, Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados XVIII Legislatura; y Rodríguez Kuri Ariel, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: Política y Gobierno, 1876 – 1912*, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, 1996.

cosas suceden en un mundo que sólo tiene significado para el sistema en el momento en que pueda enlazar esos acontecimientos a la comunicación. El sistema debido a que tiene que decidir si enlaza una comunicación con otra, necesariamente debe disponer de capacidad de observar, percibir, lo que embona con él y lo que no embona. Un sistema, entonces, que puede controlar sus posibilidades de enlace debe disponer de autoobservación; o dicho de otra manera: la comunicación posee capacidad de autoobservarse, sobre todo cuando ya está puesto en marcha un lenguaje para la comunicación y se tiene un repertorio de signos estandarizados.”⁵

Por otro lado, la manera en que los estímulos que produce el entorno son captados por el sistema es mediante información, la asimilación de esta permite realizar una observación y con ello una distinción, es decir, reconfigurar la forma. Es entonces pertinente decir que el sistema con su entorno produce información y al interior se comunica; el sistema social, en tanto tal, solo puede ser cuando hay comunicación, existe porque se autorregula, es decir, existen en la comunicación reglas anteriores al acto de comunicar y este acto toma sentido por las reglas pero también da sentido al siguiente, es decir el acto mismo se define a si y al subsiguiente, entonces solo puede desarrollarse en tanto se autorreproduce. Esto le permite al sistema presentar una *forma* (límite).

De la misma manera en que el acto de comunicar – es decir codificar y decodificar la información por medio de códigos preestablecidos – permite presentar una forma, o sea una operación de diferencia; también permite observar, es decir distinguir. Y en tanto se efectúa dicha distinción se toma también una *no forma*, es decir, se plantea la plausibilidad de lo que en ese momento no es la forma, ya sea mediante criterios de posibilidad o de inclusión / exclusión.

Esto no quiere decir que no se pueda tomar una operación que contravenga con alguna de las realizadas anteriormente, quiere decir que cada una de ellas – estrictamente – contienen la condición de no retorno, solo eso. En otras palabras: cuando se efectúa una distinción, se indica una parte de la forma; sin embargo con ella se da, al mismo tiempo, la otra parte. Es decir se da simultaneidad y diferencia temporal. *Indicar* es al mismo tiempo *distinguir*, así como *distinguir* es al mismo tiempo, *indicar*. Cada parte de la forma, por tanto, es la otra parte de la otra. Ninguna parte es algo en si misma. La forma es autorreferencia desarrollada en el tiempo, “para atravesar el limite que

⁵ Luhmann, 1996, pp. 90.

constituye la forma, siempre se debe partir, respectivamente, de la parte que se indica y hay la necesidad de tiempo para efectuar una operación ulterior.”⁶

Una muestra de lo que se debe entender con lo dicho en el párrafo anterior, es el antecedente de lo que tomamos como problema: para 1928, por considerar en riesgo la estabilidad del – incipiente – sistema político nacional se suprimen los municipios de la Ciudad de México y se crea el departamento central, bajo la tutela del poder federal. Se crea así un límite, una nueva forma para la manera de gestionar los problemas en la Ciudad. Esta es funcional durante casi seis décadas, se gestionan los conflictos de la población, las necesidades, demandas, se tiene legitimidad en base al superavit económico y un consecuente régimen subsidiario para los habitantes de la Ciudad que permite invertir en obra pública sin elevar los costos de vida en la misma, en esto el sistema establece una distinción dentro de la política: son comunicables las decisiones no así las opiniones. Esa es la estructura general de comunicación en el periodo de los regentes.

Para 1985, por considerarse en riesgo la estabilidad del sistema político nacional;⁷ se plantea la necesidad de dar legitimidad a los gobernantes del DF, y comienza así (lo que podríamos llamar) el periodo de apertura democrática que culmina –en lo esencial – en 1997. Con esto se redefine la forma habida desde 1928 y se plantea una nueva manera de funcionalidad.

En este caso, podemos hacer dos anotaciones: en primer lugar para el sistema de gobierno solo son concebidas como partes de este sus dependencias e instituciones, en segundo, cuando los sismos de septiembre de 1985, hubo tres factores determinantes, 1) la poca capacidad (y legitimidad) de respuesta ante un estímulo natural; a saber los sismos (entorno), por parte de las instancias de gobierno federal y local (sistema), 2) la elevada capacidad de destrucción de dicho estímulo y 3) la voluntad de participación de una ciudadanía (entorno) que en el ámbito formal del sistema de gobierno no tenía tal cualidad.

⁶ Ibid, pp. 83, 84.

⁷ ...“Entonces recibí una orden: Camacho, usted le baja a la conflictividad a esto o vamos a tener que usar al Ejército, o la gente va a tirar las puertas a patadas. Es decir ya estamos hablando de los límites de la estabilidad política”... UNAM, *20 años después. Los sismos de 1985*, UNAM, México, 2005, p. 164.

Ante ello el sistema mismo tuvo que hacer varias operaciones, primero: debió organizar la forma en que debía responder ante tal contingencia, la comisión metropolitana de reconstrucción es sólo una observación que induce a un cambio de los límites del sistema pero de manera coyuntural, posteriormente debió reconocer la necesidad de diferenciar el sistema de gobierno del DF. Aunque esto último no fue directamente consecuencia de los sismos, en el contexto histórico en que se dio este fenómeno natural, catalizaron un proceso que ya se evidenciaba necesario. Esto es un ejemplo también de que, existen funciones que realizan los sistemas que les permiten autorreproducirse, y que están directamente relacionadas con el concepto de forma; pero aquí, las define la condición de especificidad del sistema en tanto es observado.

En este sentido mencionaremos con Luhmann “Al hablar de observar tenemos ante nosotros una primera distinción *observar/observador*⁸. Observar es la operación; mientras que el observador es un sistema que utiliza las operaciones de observación de manera recursiva como secuencias para lograr una diferencia respecto al entorno.”⁹ Así que para la teoría de sistemas observar es establecer una diferencia, y este hecho permitiría realizar una operación (tomar esto y no lo otro).

En las propias palabras de Luhmann “El punto de partida... se encuentra en un concepto extremadamente formal del acto de observar, definido como *operación que utiliza la distinción y la indicación*. Esta operación no es posible como resultado aislado, sino que requiere de la repetición iterada de operaciones que conducen a la obtención de logros específicos que ya no es posible abandonar. Dicho de otro modo: la operación de observación solo se hace posible mediante la recursividad de un cálculo. Este cálculo conduce a valores propios a los que ya no es posible renunciar.”¹⁰ Pero cabe entonces la pregunta ¿Quién observa? Cabe una explicación detallada:

“El observador utiliza para observar una forma de dos lados, y toda relación de observación se lleva a cabo en un mundo que tiene ya delimitación de estas formas. En el mundo sólo existen estas formas que manifiestan dos lados y no una tercera, por ejemplo.

La teoría de sistemas no es si no un correlato de este hecho fundamental en el mundo: es una forma de designar que hay sistema y entorno. (...) El punto de

⁸ Tómese en cuenta que sobre el punto de vista del observador, Victor Raúl Haya de la Torre planteó, varios años antes, esta idea desde la dialéctica como elemento esencial para la crítica a las teorías Eurocéntricas. Ver: Haya de la Torre V. R., Espacio Tiempo Histórico, Cuadernos Americanos, México, mayo – junio de 1945. Año IV, Vol. 3.

⁹ Luhmann, 1996, pp. 153.

¹⁰ Ibid. pp. 117.

partida de esta teoría consiste en que el mundo con infinitud inobservable es cortado por una línea divisoria: de un lado se encuentra el sistema y en el otro se encuentra el entorno.

El observador es un sistema y un sistema puede tener una capacidad de ubicación flexible: el sistema puede observarse a sí mismo (autoobservación) y puede observar también a otros sistemas (heteroobservación).”¹¹

El sistema, a partir de la comunicación plantea una nueva forma, y en el caso que nos interesa, la necesidad de una diferenciación; aquí la creación de lo que Luhmann plantea como un sistema de funciones. Qué es esto ¿un sistema de funciones?; ¿cuál es la importancia de los sistemas y lo que sucedió en los meses posteriores a estos para que se realizara esta operación? La primera pregunta la podemos responder en este apartado, – la segunda es necesario conservarla hasta el final de la investigación – debemos recurrir en primera instancia a la *autopoiesis*. Dicho concepto plantea que esta operación – como cualquier otra – sólo será válida para la perspectiva de sistema en tanto permita la *autopoiesis* del mismo;¹² y aquí nuevamente cabe una aclaración, un sistema solo lo puede ser si no depende del entorno.

Cuando hablamos de *autopoiesis* debemos entonces entender por esta que el sistema se reproduce a sí mismo y no solo a sus estructuras y necesariamente lo hace desde las funciones que en él se realicen.¹³ “Los sistemas son autónomos en el nivel de las operaciones. La categorización de la *autopoiesis* asume como punto de partida la cuestión radical de la autonomía, ya que define al sistema desde sus propios elementos. Autonomía significa que sólo desde la operación del sistema se puede determinar lo que le es relevante y, sobre todo, lo que le es indiferente.”¹⁴

¹¹ Ibid. pp. 162, 163.

¹² Cabe una aclaración en relación con el concepto, la plantea Luhmann como sigue: “¿Por qué el concepto de *autopoiesis*? Maturana narra que el concepto surgió cuando él estaba trabajando con el término de estructuras circulares para explicar la reproducción celular. Sin embargo la palabra circular no le resultaba suficientemente atinada. Con ocasión de que un amigo filósofo le había hecho una invitación, surgió en la plática el tema de la diferencia entre la *praxis* y *poiesis*, temas de una clase reciente sobre Aristóteles que el profesor de filosofía había sostenido. *Praxis*, en el contexto aristotélico, como la pasión de la vida ética. La virtud de todo quehacer que no adquiere sentido en el efecto o en el efecto o en el éxito obtenido, sino por el solo hecho de realizarse. En el contexto de *praxis* esta contenido ya el momento de la autorreferencia.

En cambio la *poiesis* quedó explicada como algo que se produce desde fuera de sí mismo: se hace esto u lo otro no para llevar a cabo una acción que tiene sentido por el solo hecho de hacerla, si no por que se quiere producir algo. Maturana, con estos elementos, encontró el puente de su expresión con el añadido de la palabra

auto... Con esto Maturana quería indicar que el concepto de *autopoiesis* se trataba de una producción, de un efecto perseguido expresamente, y no de una *praxis*.” Ibid. p. 91.

¹³ Ibid. pp. 90.

¹⁴ Ibid. pp. 117.

Dicha autonomía solo será encontrada en tanto el sistema como tal produzca mas complejidad, es decir mientras mas capacidad de diversificación – y de reducción de complejidad – tenga con respecto al entorno y dentro del sistema de los elementos entre si. Por complejidad debemos entender *aquella suma de elementos que en razón de una limitación inmanente de capacidad de enlace del sistema, ya no resulta posible que cada elemento quede vinculado en todo momento.*¹⁵ La primera aclaración de Luhmann al respecto será:

“La afirmación mas abstracta que se pueda hacer sobre un sistema y que es valida para todo tipo de sistemas dice: entre sistema y entorno hay una diferencia. Esta diferencia puede ser descrita como diferencia de complejidad: el entorno de un sistema es siempre más complejo que el sistema mismo.

La manera más accesible de entender la complejidad es pensar, primero, en el número de las posibles relaciones, de los posibles acontecimientos, de los posibles procesos. De inmediato se caerá en la cuenta de que cada organismo, cada máquina, cada formación social, tiene siempre un entorno que es mas complejo que ofrece mas posibilidades que las que el sistema puede acoger, procesar, legitimar.”¹⁶

De ello podemos entender que el sistema en tanto menos complejo que el entorno; 1) *debe desarrollar la capacidad de distinción entre el tipo de función(es) a realizar en cada instante y para cada estímulo.* Es decir, el sistema debe desarrollar la capacidad de reducción de complejidad en tanto la distinción de funciones y; 2) con la consideración de los elementos dentro de las mismas relaciones que requieren de complejizar el sistema debemos considerar el número de elementos, el número de posibles relaciones, el tipo de elemento y el tiempo específico de la relacionalidad de estos elementos. En concreto: se trata de la manera y el contexto en que se determina una o varias funciones.

Bajo estos planteamientos; si pensamos la *autopoiesis* como autorreproducción y autoreferencia, y además consideramos que en una situación límite como lo fueron los días posteriores a los sismos de septiembre de 1985,¹⁷ se realiza entonces una indicación dentro del sistema; que por cierto tardo bastante en ser explicita. Esta fue la necesidad

¹⁵ Ibid. pp. 185.

¹⁶ Idem. pp. 184, 185.

¹⁷ Para apoyar esta idea: “No debiera sorprender en este sentido el que haya sido común a la experiencia de las grandes ciudades europeas y americanas que alguna catástrofe (un incendio, un terremoto, una inundación) posibilite la discusión de proyectos de reforma urbana que en otro contexto menos dramático habría sido difícil siquiera enunciar. Pareciera como si los grandes desastres ayudasen a remover o debilitar los “obstáculos” de todo tipo, de tal suerte que la reformulación de los esquemas básicos de la ciudad puedan ser replanteados con alguna libertad. Los grandes desastres contribuirían a la generación de un consenso respecto a la ciudad deseable.” En Rodríguez Kuri Ariel, op. cit. p. 106.

de ejercer el poder con legitimidad o con eficiencia, para lo segundo el tiempo pareció superar al sistema –aunque debemos considerar el desempeño del gobierno durante la gestión de la reconstrucción – y en cuanto a la legitimidad se debió pensar en una forma diferente, a saber la Asamblea de Representantes como primer momento de la diferenciación.

Con ello se presenta lo que Luhmann llamaría una diferenciación funcional y “significa que el punto de vista de la unidad, conforme al cual se diferencia una diferencia entre sistema y entorno, se encuentra en la función que el sistema que se ha diferenciado desempeña para el sistema completo;”¹⁸ no queremos decir que desde la creación de la Asamblea – siempre como resultado de la movilización de lo que se denominó sociedad civil – se realizará de facto la diferenciación, más, el proceso comienza. “La diferenciación se da en referencia a un problema de la sociedad, no en la autoreferencia o en el automantenimiento del sistema de funciones. No obstante que lleve a la diferenciación de una relación particular entre sistema y entorno en la sociedad, la función se desarrolla sólo en el sistema de funciones, y no en su entorno.

Cuando después de los sismos se plantea la conformación de brigadas de auxilio y posteriormente con la respuesta del gobierno, las negociaciones, el proceso en si y la creación de la Asamblea de Representantes, surge una distinción del sistema de los alcances que tiene, y las obvias limitaciones que también se indican; por ello se genera el proceso de lo que se conoce como democratización del DF.¹⁹ Y ello no quiere decir que se haya establecido una independencia de este sistema de funciones con respecto al sistema nación. Lo que se da, además de la posibilidad de que a las autoridades locales no fuesen elegidas por el ejecutivo federal, es un proceso de autonomización de algunas funciones – si se puede llamar así – a saber, las político administrativas o de gestión, que además no ha concluido.

“La diferenciación de los sistemas no es entonces, otra cosa que una formación recursiva de un sistema, una aplicación de la formación del sistema a su propio resultado. Un sistema en el que se forman otros sistemas se reconstruye a través de una ulterior distinción entre sistema y entorno. Visto desde el sistema parcial, el resto del sistema omnicompreensivo, ahora, es entorno. El sistema total se presenta,

¹⁸ Luhmann Niklas, 1993, pp. 288.

¹⁹ Entenderemos por democratización al proceso en que la elección de los representantes de gobierno se abre al sufragio popular, aunque esta es una visión muy acotada de procesos democráticos, es una visión certera de lo que sucedió.

entonces ante el sistema parcial. En otras palabras, la diferenciación del sistema genera entornos internos del sistema.”²⁰

La diferenciación del sistema no es descomposición del todo en partes y, que en consecuencia, considerado en este nivel, se descomponga sólo en estas partes y en las relaciones entre las partes. Más bien cada sistema parcial reconstruye el sistema omnicomprensivo, al cual pertenece y de cuya autopoiesis participa. A través de una propia diferencia (específica del sistema parcial) entre sistema y entorno. A través de la diferenciación del sistema, en una cierta medida, el sistema se multiplica en sí mismo mediante distinciones siempre nuevas entre sistemas y entornos.

El proceso de diferenciación puede activarse espontáneamente; es un resultado de la evolución, que puede utilizar algunas ocasiones para inducir algunas transformaciones estructurales.²¹ No presupone ninguna coordinación a través del sistema total, como había sugerido el esquema del todo y de sus partes. Y tampoco presupone que todas las operaciones efectuadas en el sistema total se distribuyan en sistemas parciales, de manera que el sistema total pueda operar únicamente en sistemas parciales. También la sociedad altamente diferenciada conoce bien la libre interacción.²²

Con otras palabras: cuando se crea la Asamblea de Representantes, se comenzó con una diferenciación, que llevó a plantear, un sistema de gobierno autónomo (el del DF), y éste en su proceso de conformación ha tenido que crear organizaciones,²³ dependencias de las que se supone darán legitimidad y capacidad de reacción ante los distintos

²⁰ Ibid. pp. 281.

²¹ Solo así esta teoría sería compatible con el caso que analizamos, ya que desde 1983 el PSUM habría hablado en la cámara de diputados sobre la necesidad de dar legítima representación a los ciudadanos del Distrito Federal. Pero ante la negativa de la entonces facción más numerosa en la política institucional, tuvo que ser hasta después de los sismos cuando el mismo partido en el poder propusiera una reforma en ese sentido. Véase, Monje Raúl, *Un congreso local, posible salida a la demanda ciudadana de democracia*, en: Proceso 506, 14 de julio de 1986, p. 29 – 30. Hemeroteca Nacional.

²² Luhmann, 1993, pp. pp. 19.

²³ Luhman plantea sobre la importancia de las organizaciones: “Mientras los sistemas de interacción pueden tomar en consideración su entorno mediante una activación de los presentes y solo a través de una internalización de la diferencia entre presentes y ausentes, las organizaciones tienen además la posibilidad de comunicarse con los sistemas de su entorno. Constituyen el único tipo de sistemas sociales que disponen de esta posibilidad: si se quiere obtenerla es necesario organizar. Esta comunicación hacia el exterior presupone autopoiesis con base en decisiones. En efecto, en el interior del sistema la comunicación puede efectuarse sólo en la red recursiva de la actividad de la toma de decisiones del sistema, es decir, sólo como decisión; de manera contraria para el sistema no sería posible reconocerla como la comunicación misma. La comunicación hacia el exterior, entonces, no contradice la clausura operacional del sistema: por el contrario, la presupone. Esto permite también entender por qué las comunicaciones de las organizaciones frecuentemente se aplanan a tal punto de no decir nada o presentan peculiaridades que frecuentemente son sorprendentes para el entorno, o peor aún, son difíciles de comprender. Las organizaciones se comunican preferentemente con las organizaciones, y por esos frecuentemente tratan a los individuos como si fueran ellos mismos organizaciones o como si fueran alguien de quien tener cuidado, por lo que necesitan ayuda e instrucciones especiales. Luhmann, 1996, pp. 367.

estímulos propios del sistema, del entorno, y contingentes. Pero estas instancias para poder subsistir deberían estar bien diferenciadas en sus funciones con respecto de la otra, por decir: si la Asamblea legislativa encuentra deficiencias legales (lo que llaman blancos en la ley los juristas) y percibe la necesidad de proveer de justicia a las habitantes de la ciudad, esto se debería solucionar de inmediato estableciendo las competencias propias de la Asamblea y el Tribunal Superior de Justicia del DF, de lo contrario alguno absorbería las funciones del otro y ello obviamente ocasionaría conflictos.

Al respecto encontramos cuatro modelos – esquemáticos – de formas de diferenciación:

1. Diferenciación segmentaria, que se caracteriza por la igualdad de los sistemas parciales de la sociedad, que se diferencian a partir de la descendencia o a partir de las comunidades habitacionales o mediante una combinación de ambos criterios.
2. Diferenciación según el centro y la periferia: aquí se admite un caso de desigualdad el cual al mismo tiempo trasciende el principio de la segmentación y, por tanto, prevé un gran número de segmentos (economías domésticas) en ambas partes de la nueva forma.
3. Diferenciación estratificada, que se caracteriza por la desigualdad de rango de los sistemas parciales. Esta forma también tiene su estructura fundamental en la distinción de dos partes, es decir, en la distinción entre nobleza y pueblo común. De esta manera, sin embargo, la distinción es relativamente inestable, porque puede ser fácilmente alterada de manera radical. Las jerarquías estables, como el sistema indio de castas o el orden de los gremios en el tardo Medievo, forman, aunque sea de manera artificial, al menos tres planos para producir la impresión de estabilidad.
4. Diferenciación funcional, caracterizada tanto por la desigualdad como por la igualdad de los sistemas parciales. Los sistemas de funciones son iguales en su desigualdad: de aquí su rechazo a asumir como premisas de sus relaciones recíprocas todas las premisas que se formulan en el ámbito de la sociedad entera.²⁴

En esta ocasión tomaremos como forma de la diferenciación realizada en el caso que analizamos la diferenciación funcional. Esto es pertinente porque entendemos que a) entre el gobierno del Distrito Federal y el Federal existe una diferencia – la principal – en tanto el nivel de referencia a que deben su ejercer; es decir entre ser gobierno de una nación y de un estado de ésta. Además b) mediante esta distinción sus competencias y capacidades son distintas, pero; mientras – por momentos – se conciben como posibilitados para interferir (competir) cada uno en los ámbitos del otro se generaran condiciones de conflicto y por ende c) puede resultar la incapacidad para generar su autopoiesis.

²⁴ Ibid, p. 288.

En términos estrictos esto es demasiado improbable – según la teoría de sistemas, nos dice Luhmann – ya que:

“Hablamos de la forma de la diferenciación cuando queremos indicar de qué manera en un sistema total está ordenada la relación de los sistemas parciales entre sí. Por eso debemos distinguir, antes que nada, entre relaciones del sistema con el entorno y relaciones entre sistema y sistemas. Nos atañe entonces el modo en el que el sistema total se reconstruye desde la perspectiva de los sistemas parciales... Las relaciones entre los sistemas parciales tienen una forma si el sistema total determina de qué manera están ordenados... La determinación de la relación de los sistemas entre sí es, por tanto, una formulación simplificada que funge, entonces, como estructura del sistema total y de esta manera ordena la comunicación.” Y adelante propone: “Aunque no podamos afirmar y probar que en cada sistema de la sociedad debe haber una forma así de diferenciación, sin embargo, nosotros vemos en ésta la más importante estructura de la sociedad que, cuando se impone, determina la posibilidad evolutiva del sistema e influencia la formación de normas, de ulteriores diferenciaciones, de autodescripciones del sistema, etcétera. Se debe hablar del primado de una forma de la diferenciación... cuando se puede constatar que una forma regula las posibilidades de activación de las otras”²⁵

Cabe aquí una pregunta ¿Cómo pueden funcionar interrelacionados dos sistemas? Podemos responder sobre cómo actúa –en lo cotidiano – un sistema; en base al acoplamiento estructural. Sobre éste Luhmann nos dice:

“El concepto de acoplamiento, igual que el concepto de forma, muestra dos caras: a) el acoplamiento no está embonado con la totalidad del entorno, sino sólo con una parte escogida de manera altamente selectiva; de aquí que, b) sólo un corte efectuado en el entorno está acoplado estructuralmente con el sistema y mucho queda fuera. Lo que ha quedado fuera del acoplamiento puede influir sólo de manera destructiva en el sistema.

En el plano de los acoplamientos estructurales hay posibilidades almacenadas (ruidos) en el entorno que el sistema puede transformar; de aquí que mediante el *acoplamiento estructural* el sistema desarrolle, por un lado, un terreno de *indiferencia* y, por otro, el que haya una canalización de causalidad que produce efectos que son aprovechados por el sistema.

Nunca se debe perder de vista que el *acoplamiento estructural* es compatible con la autopoiesis y que, por consiguiente, *hay posibilidades de influir en el sistema en la medida en que no se atente contra la autopoiesis*. Esto se puede formular de manera inversa: la línea de demarcación que divide al entorno en lo que estimula al sistema y lo que no lo estimula, que se lleva a cabo mediante el acoplamiento estructural, tiende a reducir las relaciones relevantes entre sistema y entorno a un ámbito angosto de influencia. Sólo así un sistema puede transformar las irritaciones en causalidades.”²⁶

Vemos aquí la manera en que el entorno, o los subsistemas que son entorno también para un subsistema, tienen implicaciones mediante irritabilidad para con el sistema. O sea, el mecanismo por el que influye el entorno en el sistema. Después sigue la pregunta sobre quién actúa en el sistema, cómo se definen los actos. Por supuesto

²⁵ Ibid. pp. 287.

²⁶ Ibid, pp. 130- 131.

mediante las coordenadas en que se encuentra cada actor, y también en el momento histórico en que se desarrollan los eventos.

Pero quien tiene las coordenadas lo hace, y Luhmann nos diría que²⁷: “El concepto de acoplamiento estructural presupone que todo sistema autopoietico opere como sistema determinado por la estructura, es decir, como un sistema que puede determinar las propias operaciones sólo a través de las propias estructuras” y adelante: “La sociedad únicamente puede ser estimulada por la conciencia, y no puede ser estimulada ni por lo biológico, ni por lo químico, ni por lo físico. La comunicación está, pues, acoplada únicamente a la conciencia y no a ninguna otra cosa del entorno. Todos los otros acontecimientos del entorno pueden causar tan sólo efectos destructivos en la comunicación. La conciencia evidentemente está vinculada a su vez al entorno a través de sus propios acoplamientos estructurales: primero a través del cerebro y luego a través de todas las condiciones orgánicas de la vida. Éstos acoplamientos nunca inciden directamente en la comunicación, nunca efectúan una participación comunicativa problemática o difícil de entender. Si estos acoplamientos no funcionan tan sólo únicamente que la comunicación se interrumpa o se corte, pero nunca ocasionan estragos en la comunicación de tal suerte que con medios comunicativos estos trastornos pudieran ser transformados en formas que provocaran menos molestias.”

Los actores, entonces, comparten y/o crean códigos de comunicación, funcionan para el sistema transformando la forma y ratificando o no las estructuras definidas en el mismo.

b) El gobierno de La Ciudad como sistema

Si tomamos lo anterior como un fundamento general de la funcionalidad de los sistemas sociales podemos pensar en la manera en que funciona el sistema político del DF (SPDF) en particular.

Antes de la Asamblea de Representantes sólo no referiremos al sistema de gobierno (SG) representado por el Departamento del Distrito Federal que fungía como un

²⁷ El texto de: “Luhmann: La política como sistema” es un escrito que Nafarrate reconstruyó para ser una obra póstuma de Luhmann. Torres Nafarrate Javier, *Luhmann: La política como sistema*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 11- 19, 357- 358.

elemento más de la política nacional al ser dependiente del Ejecutivo Federal. Las particularidades de su relación con el entorno las encontraremos en observaciones realizadas en páginas posteriores ahora baste por decir que la relación sistema/ entorno estuvo enmarcada por las necesidades del sistema político nacional durante el periodo que analizaremos, muestra de ello es que en ese tiempo era el congreso el elemento que legislaba sobre las problemáticas locales.

Para el periodo posterior a ella, éste estaría conformado por dos subsistemas a su vez, ellos serían, el subsistema de gobierno (SG) y el subsistema electoral (SE). Dentro del primero encontramos a la Asamblea de representantes del DF, el ejecutivo local, y el Tribunal Superior de Justicia del DF. A su vez estos estarían diferenciados del subsistema electoral del DF. Conformado este por el IEDF, los partidos políticos con registro locales y los electores. Con estos elementos como observables es que podríamos definir la eficiencia o no del sistema político de la ciudad.

En el periodo de 1928 a 1987 – como ya dijimos – los habitantes de la ciudad no gozaban de representación electa de sus gobernantes. De entonces a 1994 la única institución de origen local, a saber Asamblea de Representantes del DF, que tenía tal cualidad no gozaba de facultades legislativas. Y hasta 1997 se pudo elegir al Jefe de Gobierno de la Ciudad. Por ello estableceremos una diferencia en dos periodos, antes y después de la Asamblea de Representantes.

Ahora bien, para caracterizar a la ciudad como sistema cabe la pregunta ¿De qué manera funcionaba, desde la perspectiva sistémica, el gobierno del DF después de 1928? Como hemos dicho, después del decreto de 1928 por el que se suprimen los municipios en la ciudad, ésta requiere de una adecuación del sistema de gobierno en tanto se diferencia el origen de la legitimidad y el estatus legal.

De esta manera, el reconocimiento y la legitimidad para los regentes estaba dada por el gobierno federal, ello determinaba el modo de establecer operaciones con respecto al entorno, pues como sistema autopoietico debería tender a responder mas a las necesidades o cálculos del sistema de gobierno nacional que a las de los habitantes locales como entrono.

Por otro lado, el ejercicio de gobierno implica la relación gobernantes – gobernados y la atención de necesidades. Por ello se observa que existía una tensión entre legitimidad frente a los habitantes y eficiencia hacia el sistema, que en el caso de la ciudad, para el periodo, se traduce en eficiencia urbana.

Sin ahondar en detalles podemos plantear un ejemplo: la primer semana del año de 1950 se presentó un incidente dentro de la Ciudad de México, este en respuesta a un fallo de la Suprema Corte de la Nación donde se ordena el otorgamiento de placas a particulares para trabajar autos de alquiler. El martes 3 de enero, en el periódico El Nacional,²⁸ aparece la siguiente nota:

Ninguna perturbación del orden Público tolerarán las autoridades del D.F.

Declaraciones de licenciado Fernando Casas Alemán sobre el trágico motín de los ruleteros. Respecto a una ejecutoria de la Suprema Corte.

"Soy el primero en lamentar acontecimientos que tengan resultados desagradables. Deseo conocer primeramente todas las versiones del caso, para proceder con justicia. He ordenado al Jefe de la Policía pusiera inmediatamente los hechos en conocimiento del C. Procurador" dijo ayer que licenciado Fernando Casas Alemán, Jefe del Departamento del Distrito Federal, después de que el General Antonio Gómez Velasco, Director de Tránsito, Alejandro Vega, presidente de la Alianza de Tranviarios, y algunos otros testigos presenciales de los acontecimientos sangrientos de las calles del Dr. Lucio, hubieronle informado sobre lo ocurrido.

El licenciado Casas Alemán agregó: "pero por ningún motivo tolerará el Gobierno ninguna perturbación intencionada del orden público".

Notoriamente nervioso, momentos antes había salido del despacho del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el General Antonio Gómez Velasco quien dijo a los periodistas: "lamento que las cosas hayan llegado a los extremos de hoy. Se buscará la manera, como se ha venido haciendo, de resolver los problemas de los chóferes siempre y cuando sus gestiones las hagan dentro de la ley. Las autoridades no están dispuestas a permitir estas atrocidades que perjudican más que a nadie al público en general y a quienes tenemos la obligación de servirlo."

El Jefe del Departamento del Distrito Federal desmintió ayer categóricamente en sus declaraciones la versión de que anteanoche habían muerto siete chóferes a manos de la policía, "he investigado al respecto –agregó– con la conclusión de que no hubo tales muertos".

Más adelante el licenciado Casas Alemán hizo una breve historia del caso; manifestando que al iniciarse anteayer el movimiento "mi primera providencia fue decirles a los directivos del "Club de Chóferes Lázaro Cárdenas" que calmaran toda agitación y que ordenadamente plantearan su conflicto. El Gobierno como siempre – les expresé – está dispuesto a escuchar y atender sus problemas buscándoles solución justa.

"Anoche fui informado por el Jefe de la Policía y el Director de Tránsito que el grupo de ruleteros había asumido una actitud de reto a las autoridades policíacas y que estos habían procedido a mantener el orden. Que posteriormente – es decir hoy en la mañana – tuve conocimiento de los lamentables hechos ocurridos en el Sindicato de Tranviarios, que como se me informara que nuevamente se habían suscitado actos de agitación y que había algunos lesionados y he ordenado al Jefe

²⁸ El Nacional, Martes 3 de enero de 1950, Hemeroteca Nacional.

de la policía pusiera inmediatamente los hechos en conocimiento del C. Procurador de Justicia a fin de que, siendo la autoridad competente, se aboque al conocimiento de ellos para el efecto de precisar responsabilidades".

En respuesta a una pregunta de los periodistas dijo el Licenciado Casas Alemán que los detenidos habían sido consignados a las autoridades competentes.

Intentos para alterar el Orden Público.

Interrogado sobre el origen del problema manifestó el Jefe del Departamento del D.F.: "mi impresión es que se debe a una agitación que tiene por objeto alterar el orden público, toda vez que los puntos planteados por los trabajadores no son de aquellos que ofrezcan mayores dificultades para su resolución, con excepción de lo que se refiere a su pretensión de que sean canceladas las placas que fueron otorgadas en cumplimiento de ejecutoria de la Suprema Corte de de Justicia de la Nación."

Finalmente aclaró el Licenciado Casas Alemán que el Grupo de la CTM ha pedido garantías para seguir trabajando, de modo que los autores de la (...) agitación son únicamente los miembros del Club "Lázaro Cárdenas", pertenecientes Unión General de Obreros y Campesinos. (...)."

Dos días más tarde apareció en el mismo periódico:²⁹

“Ruleteros

Se puso fin al conflicto promovido por los chóferes de los autos de alquiler.

Compromiso de no promover nuevos actos violentos.

El jefe del Departamento del Distrito Federal puso fin ayer al conflicto planteado por los chóferes de los autos de alquiler capitalinos, aprobándose por ambas partes varios puntos que fueron la base del entendimiento, no sin que se hiciera patente que el principio de autoridad quedaba incólume y bajo el compromiso signado por los trabajadores del volante de abandonar las posturas de violencia y escándalo, evitando manifestaciones contrarias a la tranquilidad pública.

Los puntos del convenio fueron los siguientes:

- I. Limitación del número de placas para autos de alquiler, a 5200, las que está totalmente agotadas.
- II. Reconocimiento oficial, por parte del Departamento, del Club de Chóferes "Lázaro Cárdenas" como grupo sindical.
- III. Limitación del servicio de ruleteo en el Distrito Federal para autos registrados en la misma zona, con exclusión de cualquiera otro inscrito en Estados limítrofes.
- IV. Elaboración de un Reglamento de Tránsito de Autos de Alquiler, al que estarán sujetos todos los chóferes dedicados a tal actividad.
- V. Implantación de los aparatos taxímetros en todos los coches de alquiler en un plazo que no excederá de 45 días, en la inteligencia que los propietarios de coches quedarán en libertad de escoger el aparato que mejor les acomode a sus intereses (...)."

Desde la teoría de sistemas salta a la vista que el sistema tenía los recursos suficientes para dirimir el conflicto de "los ruleteros", incluso podemos plantear que existió

²⁹ EL Nacional, jueves 5 de enero de 1950. Hemeroteca Nacional.

posibilidad de que el sistema como tal reaccionara de manera positiva – en tanto que se hizo caso a las demandas – a la ciudadanía como elemento del entorno, eso consta en la segunda nota, pero ¿Qué elementos posibilitaron esta solución? ¿Cuál fue la operación del sistema?

Una consideración es importante, en aquel tiempo se realizaban obras en “La Villa”, en varias colonias de la ciudad se pavimentaba o repavimentaba, se culminaba el anillo de circunvalación y las obras de captación del Río Lerma,³⁰ pero a la par se tuvo un breve conflicto con los transportistas y se posibilitó su resolución en dos días. En ese momento el sistema está observando dos puntos, por un lado la necesidad de infraestructura en la ciudad, por el otro la necesidad de sostener el equilibrio con el entorno – los ciudadanos – para ello resultó necesario establecer una operación que llevara al acuerdo entre las partes – gobierno y demandantes – y esta se realizó mediante tres indicaciones:

- 1.- El licenciado Casas Alemán pide al sindicato que “se calme” y “expresa” que el gobierno está “dispuesto a escucharlos, atender sus problemas y dar una solución justa.”
- 2.- Ante un motín del sindicato el gobierno *indica* el uso de la fuerza pública para mantener y resguardar el orden.
- 3.- Posteriormente se establecen las negociaciones y se llega al acuerdo en cinco puntos.

En este caso se denota que una preocupación central del sistema fue mantener el orden, antes que lograr la comprensión de los estímulos que promueve el entorno ante él. De esta manera podemos plantear que en el sentido estricto del trabajo político del subsistema de gobierno del DF, el centro de gravedad estaba colocado en el orden – así se ve desde el ejemplo – y la eficiencia urbana. Lo que se debe resaltar es la facilidad para conseguirlo, en el sentido amplio entonces podemos decir que el sistema, operando como en aquel tiempo, contaba con los recursos necesarios para generar *autopoiesis*.

Si realizamos un corte en el tiempo vemos que: en 1950 el sistema de gobierno del DF contaba con los recursos y la posibilidad de establecer las operaciones necesarias para generar su autorreproducción; de un lado se están realizando obras de infraestructura que proveen de legitimidad al gobierno frente a los habitantes; por el otro: al llevar a

³⁰ Ver, El Nacional, martes 3 de Enero de 1950. Hemeroteca Nacional.

buen termino el conflicto y plantear la realización del reglamento de tránsito de autos de alquiler se está haciendo una indicación, ese conflicto con el entorno dio elementos al sistema para readecuar su operacionalidad, se genera un reglamento. Además, el tipo de operaciones que ahí se descubren es posibilitado por el entorno – autoritario – en el que se encuentra el GDF, pero también por aquella función que se denomina acoplamiento estructural y que se plantea en la teoría de sistemas, es decir, dentro de los referentes que el Jefe del Departamento del DF tenía para plantear las funciones que debía realizar él mismo, y en consecuencia las que pide se realicen, responden a las características del entorno como sistema político nacional.

Pero el sistema tiene también otra posibilidad de lograr su autorreproducción y en este caso nos referimos a los elementos culturales existentes en los habitantes de la ciudad, el sindicato en este momento, y que aún cuando funcionen como entorno plantean no la necesidad de conservar el orden pero si de respetar las formas de relación entre gobierno y ciudadanía, ya que no existía otra, por ello el motín antes de la negociación.

Aunque este no es el tipo de problemas en los que se pondría atención al hablar de la gestión del gobierno del DF durante el periodo 1928 – 1997, su observación permite dibujar las prácticas institucionales, lo que nos interesa rescatar es la forma de conseguir orden, mas allá de profundizar en la relevancia del conflicto o de las causas por las que se presenta, lo que esta en el centro es el modo de operación. Para aclararnos esto pongamos un ejemplo distinto. En la segunda mitad de la década de 1970, en palabras de Manuel Aguilera, hubo:

“un factor determinante para que el movimiento vecinal [de la ciudad de México] se volviera adversario del propio Estado: la construcción de los ejes viales – sobre todo del Eje 1 y el Eje 2 Norte–, que creó un clima de resentimiento y provocó verdaderos conflictos sociales en la ciudadanía, ya que significó el desplazamiento de unas 10 000 familias. A muchas de ellas el gobierno las mandó a un lugar que se llamó Desarrollo Urbano Quetzalcoatl, y que consistía simplemente en unos terrenos a los cuales les puso cal, y ahí las dejó para que desarrollaran sus viviendas mediante la autoconstrucción.”³¹

Desde nuestra perspectiva lo que sucedió en este caso fue que se antepuso la autopoiesis del sistema a los estímulos del entorno en el sentido de que: si bien la ciudad para sustentar su viabilidad requería de la ampliación de vías de comunicación, los actos de desalojo, el derrumbe de las casas, se dieron haciendo uso de las condiciones en que se

³¹ UNAM, Supra, pp. 62, 63. Ver también, Proceso num. 79, 107, 109, 111, 113 y 114. Hemeroteca Nacional.

regeneraba el sistema, no era necesario tomar legitimidad por parte de los ciudadanos, eso en este caso no llevo a la implementación de políticas nocivas al funcionamiento mismo de la ciudad, pero si puso en entredicho la compatibilidad de estructuras entre el sistema y el entorno, es decir la reducción de complejidad.

De manera general este ha sido el funcionamiento del Departamento del DF en el periodo que existió, a pesar de dificultades y altibajos en la legitimidad y la relación para con el gobierno federal, dos preocupaciones han sido fundamentales, la conservación del orden y la eficiencia urbana. Por tal motivo dicha posibilidad de *autopoiesis* estuvo sustentada en la condición de prestar servicios y subsidios a los habitantes de la ciudad, para lo relacionado con la discusión política no hubo espacios de acercamiento.

A partir de la reacción ciudadana a la catástrofe ocasionada por los sismos de septiembre de 1985, con el subsiguiente aceleramiento del proceso de apertura política,³² se redefine – con el paso del tiempo – el papel de los ciudadanos frente a las autoridades del gobierno del DF, ya con la elección de jefe de gobierno en 1997 se supone un canal mas fluido de estímulos entre el sistema y los habitantes, pero por otro lado se habilita la posibilidad de conflicto entre el gobierno local y el federal, muestra de esto último es la discusión por el programa de seguro popular que hubo entre los titulares del ejecutivo federal y local, a finales de 2004 y durante los primero meses de 2005, el caso es que el gobierno de la ciudad tenia un programa de seguro popular que era similar al del gobierno federal, pero por diferencias de posturas políticas hubo dificultades para hacer operar los dos en conjunto dentro del DF. La diferencia de compatibilidad del sistema frente al entorno se dio en un sentido diferente a los casos anteriores, ahora el elemento del entorno que requería de una distinción era el gobierno federal.

³² “La década de los años de 1970, dio inicio a la introducción de reformas políticas a la Ley Orgánica de 1928, para instituir los enlaces entre los procesos de movilización social y la esfera pública de gobierno del Distrito Federal. [2] La búsqueda de fórmulas políticas a la institucionalización de la participación social privilegió la naturaleza administrativa de las reformas, creando en el año 70 a las Juntas de Vecinos, una por cada Delegación Política del Distrito Federal, para ampliar las funciones de Consulta del gobierno capitalino con sus respectivas Delegaciones Políticas.” Moreno Armella Florita, *Representación vecinal y gestión urbana en el DF*, en: Cotidiano num. 57, UAM Azcapotzalco, México, Agosto septiembre de 1993.

A partir de los casos presentados aquí para la revisión de cómo funciona el gobierno de la ciudad como sistema, podemos apuntar dos cuestiones más. Durante el periodo que analizaremos y con la subdivisión propuesta, reconocemos dos tipos de dificultad del sistema para reducir la complejidad que representa el entorno, primero frente a los estímulos del sistema político como tal, en el periodo en que se promueve el decreto por el que se suspenden los municipios. Después hacia los habitantes de la ciudad y sus demandas de servicios, en el periodo del DDF toda vez que los canales de intercambio de información eran escasos y no abrían el espectro de posibilidades de diálogo necesario para realizar una planeación de las actividades consensuada de tal manera que no se presentaran los conflictos como los aquí vistos. Por último, al abrir los canales de elección del jefe de gobierno por los ciudadanos habitantes del DF, se supuso la facilidad para el intercambio de información entre los habitantes y el gobierno, pero se deja la dificultad posible de colaboración entre los distintos niveles de gobierno, además de que no se cancela la posibilidad de conflicto gobierno ciudadanos.

c) Gobernabilidad o ingobernabilidad

Lo que interesa en este apartado es la pregunta sobre ¿Qué elementos nos permiten observar la viabilidad del ejercicio de gobierno en el DF? Para responderla podemos asistir a la teoría de sistemas:

“Condición importante para la estabilización de un sistema funcionalmente diferenciado es que el sistema sea capaz de mantener su propia complejidad a un nivel que corresponda al de su entorno. Lo que aplica también cuando aumenta la complejidad social: si aumenta la complejidad del entorno, debe aumentar la complejidad del sistema política, de lo contrario el sistema no sería capaz de operar.”³³

El planteamiento en estas líneas refiere a la adaptabilidad del sistema para producir sus operaciones. En este caso, la condición es la autopoiesis, pero de forma general cabe plantearnos que la función de un sistema político es la de generar decisiones, estas después se volverán en acciones y tomarán un sentido ya preestablecido desde su concepción.³⁴ Siendo el caso entonces existe la necesidad del sistema de generar las

³³ Kai-Uwe Helmann, Aristóteles y nosotros, en Nafarrate, 2004., pp. 48 – 49.

³⁴ “En el caso del sistema de la política, la función es la de generar decisiones que vinculen colectivamente, fórmula que Lumann mantuvo hasta el final”, Ibid., pp. 48.

condiciones que posibiliten la toma de decisiones en el tiempo y que complementen a las ya tomadas. Esto es lo que podemos entender por autopoiesis.

El funcionamiento del sistema ya ha sido explicado, tomamos el concepto de autopoiesis por que en términos estrictos la generación de condiciones de autorreproducción para un sistema político cualquiera es un problema de gobernabilidad. Para una noción de este último Camou plantea lo siguiente:³⁵

“Si bien los problemas a los que hace referencia el concepto de gobernabilidad son tan antiguos como la reflexión sobre la política misma, el uso generalizado del término es mucho más reciente. De hecho, las cuestiones asociadas al vocablo gobernabilidad comenzaron a ingresar en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, junto con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado "Estado de bienestar". En América latina, por su parte, la discusión regional sobre las cuestiones gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron a desarrollarse con especial ímpetu durante la década de los ochenta: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento del modelo del estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la reforma del estado, y el ambiente itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas. En los últimos años, y sobre todo considerando los obstáculos y los primeros magros resultados de las nuevas gestaciones gubernamentales democráticas, la reflexión sobre el tema ha ido en ascenso.

En términos generales, y sin pretender ofrecer una caracterización cerrada de la cuestión, entendemos por gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico ante el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder las de manera legítima y eficaz. Esta definición, aún en su simplificada brevedad, nos permite ubicar los problemas de gobernabilidad sobre el plano de la relación entre sistema político y su entorno o ambiente, es decir, la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno con el peso por mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad. En otras palabras, no es un estado o gobierno lo que permite -- *per se* -- el ordenar una sociedad, ni tampoco es la sociedad en si misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad.³⁶ El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recaer, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas han de comprometerse de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Adicionalmente, es importante no reducir la caracterización de los problemas de gobernabilidad a un esquema dicotómico simple; más bien, es posible – y conveniente – hacer uso de ese concepto de una manera algo más matizada y flexible que se traduce en términos de "grados" de gobernabilidad en la gruesa dicotomía blanco/negro de gobernabilidad-ingobernabilidad. Una forma de pensar

³⁵ Camou Antonio, Gobernabilidad, en Baca Olamendi Laura, Judith Bóxer – Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros, Germán Pérez Fernández del Castillo (Compiladores) *Léxico de la Política*. Facultad Latinoamericana de ciencias sociales, México 2000.

³⁶ De acuerdo con los diferentes lenguajes y los distintos niveles de análisis que readopten, los términos de la relación de gobierno varían en consecuencia. Algunos de los términos clásicos son “sistema político – sistema social”, “Estado - sociedad”, “gobierno – ciudadanos”, etcétera.

éste espectro matizado de situaciones es apelando a la noción de "déficit" de gobernabilidad como estado intermedio entre las nociones "límite" de gobernabilidad e ingobernabilidad."

Podemos ver que el sentido del termino responde al estado de equilibrio en que el sistema político pueda responder a las demandas de la sociedad, en términos sistémicos hablaremos de la capacidad que tiene el sistema en un momento determinado para reducir la complejidad de los estímulos que genera el entorno y permitirse su autorreproducción. Pero para que el sistema tenga tal capacidad estará poniendo en juego los elementos que tiene para funcionar, estamos ante la aplicación directa del establecimiento de la forma, su establecimiento para cada momento.

En cualquiera de los casos arriba presentados lo que el sistema pone en juego es el establecimiento de la forma con la condición de generar posibilidades de repetición de la función de tomar decisiones, cuando se llega al acuerdo con los "ruleteros" el sistema crea legitimidad ante si y los ruleteros, pero de modo indirecto lo hace frente a la población – toda vez que este acuerdo se publica y hace de conocimiento público –y esto le permite utilizar dicha legitimidad como recurso político para futuras tomas de decisiones. Este es precisamente un recurso que tiene en un momento histórico determinado, en enero de 1950 esta legitimidad evidencia que existe gobernabilidad en el DF, pero se posibilitó porque la estructura de gobierno y el momento histórico permitían esta forma de gestión gubernamental. En 2004 las condiciones son diferentes, toda la fuerza pública o la labor política no permiten erradicar el ambulante o detener su crecimiento.

¿Por qué se da esto? Existe una cancelación operativa que evita el recurrir a funciones del sistema que ya no corresponden a la complejidad del entorno y del sistema mismo. En el caso del GDF, el decreto de 1928 y la experiencia – lo que Luhmann llamaría la memoria del sistema – cancelan la posibilidad de los municipios, pero eso no evitó que existiera representantes electos en las delegaciones a partir del 2000.

Por lo tanto, si nos ceñimos a que gobernabilidad *es la capacidad que tiene el sistema en un momento determinado para reducir la complejidad de los estímulos que genera el entorno y permitirse su autorreproducción* tendremos que entender que es una condición contingente y que esta se genera en base a dos cuestiones, la complejidad

alcanzada por el entorno y las decisiones que se tomen en el sistema para reducir tal complejidad. Aquí es importante resaltar que “la decisión crea sus propias condiciones de posibilidad, es decir, al introducir alternativas crea suficiente indeterminación en el sistema, lo que obliga a que se tomen decisiones. Así, las decisiones reducen la indeterminación estructural del sistema introduciendo una construcción de contingencia sobre el pasado y sobre el futuro.”³⁷ Es decir, las ideas de contingencia y gobernabilidad/ ingobernabilidad posibilitan observar el curso de construcción del sistema de gobierno del DF.³⁸

De esta manera podemos determinar que: si la condición de gobernabilidad es contingente y responde al contexto histórico social, existe para el curso de una institución de gobierno, la posibilidad de observar los elementos que se han puesto en juego para lograr dicha condición a través de un periodo, las posibilidades de actuación del sistema y los implicados así como los resultados de cada escenario. Partiremos de la idea de que dentro de las formas de posibilitar la gobernabilidad en el DF se pueden evidenciar aspectos funcionales y que refieran también a la idea contraria, la de generación de conflicto o desequilibrio en el sistema.

Sobre esto podemos plantear que bajo el concepto de contingencia se encuentra la función de acercar los términos de la comunicación que surgen dentro del sistema y los flujos de información que se dan entre éste y el entorno. Esta función es la que permite por un lado reducir la complejidad – en el caso de la gobernabilidad posibilitar el equilibrio – y por el otro salvar la contingencia misma. Esto lo asume Luhmann desde la idea de que para ello, y en función de que la contingencia revela dependencia, una situación contingente implica la relación extendida en el tiempo de un *alter* y un *ego*, donde ego en este caso es el sistema y alter un elemento del entorno o el entorno mismo.

³⁷ Nafarrate, 2004, pp. 182.

³⁸ “En esta fase del desarrollo de la teoría, por contingencia se entiende *dependencia de*, según la expresión en inglés *contingent on*. Este entendimiento de dependencia tiene una tradición teológica que ya no es visible en los restos semánticos de la palabra: se trata del significado de la teoría modal para designar aquello que no es necesario ni imposible. En la teología escolástica se pensaba que los entes, al no tener la razón de ser en sí mismos, eran dependientes de Dios, quién podría haber creado el mundo de distinta manera.

La contingencia entendida de este modo (*dependencia*) sirve de modelo para explicar la relación entre un *ego* y un *alter* que se encuentran enfrentados con sus respectivas necesidades y sus respectivas posibilidades: *alter* depende de lo que active *ego* y viceversa.” Luhmann, 1996, pp. 327 – 328.

“La propuesta que encuadra con una teoría de sistemas (...) se inclina a resolver el problema del círculo de la *doble contingencia* no mediante la suposición de una dimensión social de valores, sino simplemente por el hecho de que se hecha a andar el factor *tiempo*. La comunicación desata una secuencia que pone al otro en situación de aceptación o rechazo. *Alter*, así, determina su comportamiento en una situación aún poco clara y a manera de prueba: empieza, por ejemplo, con una mirada amable, un gesto, un obsequio y espera ver cómo *ego* acepta la definición propuesta por la situación. Todo paso siguiente constituye, bajo la luz de este inicio, una acción que reduce la circularidad de la doble contingencia y que es determinante para ver si acepta o rechaza la propuesta.

(...) La asimetría que está en la base de este modelo, entonces, es una asimetría temporal y no una de carácter jerárquico. El modelo de explicación no está sustentado en una estructura objetiva de valores que sólo sirven para motivar y que permanecen en sí mismos intactos, sino que en lugar de ello aparece un factor temporal. De este modo se puede explicar que las ofertas temporales de comunicación llevan al sistema o al conflicto o a una historia común de solidaridad y de cooperación.”³⁹

De esta manera proponemos que durante el periodo que consideraremos, tomaremos la condición de gobernabilidad como una constante que se ha elaborado por el sistema aprovechando las facilidades que le provee el contexto y la estructura existente; consideraremos entonces la condición de ingobernabilidad como una posibilidad del sistema, en este caso consideramos que existe una fluctuación del sistema de gobierno entre momentos de mayor o menor gobernabilidad donde lo que aparece es que la adaptabilidad hacia los niveles de complejidad son los que permiten su existencia.

Con base en ello es importante decir que existen dos posibilidades de que se llegue a un estado de ingobernabilidad, 1) por la incompatibilidad de códigos y conductas entre los niveles de gobierno local y federal y; 2) por incapacidad del gobierno local de adaptarse para reducir la complejidad de exigencias presentadas por la ciudadanía como entorno. En función de esto realizaremos la siguiente revisión.

³⁹ Ibid, pp. 329 – 330.

Capítulo II Gestión de gobierno en la Ciudad de México y su democratización

La gestión en la ciudad de 1928 a 1985

LA HISTORIA

Hemos aprendido -en un país como México- que la historia (la Historia como Drama) es algo que se registra en otro cuerpo que no es el nuestro, en una suerte de cadáver artificialmente conservado que se puede diseccionar con la misma irresponsabilidad con la que se abre o se cierra un libro. Ahora la Historia ha sido escrita sobre nuestro cuerpo, ahora es historia.
Pierre Le-Tan [Nexos: Diciembre, 1985, No. 96]

Desde sus inicios, el Departamento del Distrito Federal tuvo como misión la de encontrar estabilidad en la Ciudad de México, al mismo tiempo, esto fue siempre el mayor de sus retos, pero como veremos adelante, nunca tuvo posibilidades reales de encontrarla. El departamento era como un gran siervo con mandatos contradictorios, por un lado respondía a los intereses del gobierno federal como un elemento del sistema, pero por otro, necesitaba responder a las necesidades de la ciudad y sus habitantes; esta contradicción fue durante todo el tiempo de su existencia un problema irresoluble.

- a) El inicio de una función: surgimiento y consolidación del Departamento del Distrito Federal

En la historia del gobierno de la Ciudad de México existen grandes momentos, pero si por transformaciones fuera, el siglo anterior fue donde los cambios tuvieron mayor trascendencia, uno de ellos y tal vez el más relevante fue la supresión de los municipios el 28 de Agosto de 1928 por iniciativa de Álvaro Obregón.¹ Antes del decreto de 1928, “a los problemas del crecimiento y la administración urbana se sumaron los de carácter económico general y, en consecuencia, los de tipo laboral. La inflación que se padeció en el periodo revolucionario afectó gravemente las condiciones

¹“El 17 de mayo de 1928, luego de los acalorados debates de los diputados del H. Congreso de la Unión, en torno a la iniciativa de ley presentada por el C. Álvaro Obregón para suprimir la forma de gobierno municipal de la Ciudad de México y establecer el Régimen Federal, la votación de 174 diputados a favor y 21 en contra transformó constitucionalmente el gobierno municipal de la Ciudad de México en un Régimen de gobierno federal que pasó a regirse por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de ese mismo año de 1928” Véase Moreno Armella Florita, en Cotidiano 57 Representación vecinal y gestión urbana en el DF, Agosto septiembre de 1993. También cabe hacer la aclaración de que en este decreto se tomaron como considerándose las problemáticas constantes que existieron en años anteriores en la ciudad, y que pusieron en conflicto al orden existente. Véase para ello Cisneros Armando, *Recuerdos de una megalópolis centenaria*, en La Jornada 17 de septiembre de 1985. Hemeroteca Nacional.

de vida de los trabajadores, y los fuertes incrementos a las rentas de vivienda hicieron que cualquier cuarto de vecindad, con sanitarios colectivos y en pésimo estado, llegara a costar más de la mitad del salario mensual de un obrero, sin que alguna gestión lograra el control de los alquileres.”²

Por consiguiente, hubo una serie de protestas, se formaron sindicatos de colonos, las autoridades no pudieron resolver el conflicto y se optó por la represión. Posteriormente se presentó otro problema, la huelga de la federación de tranviarios en 1923.³ En este caso también, ante la ausencia de un arreglo, se optó por la confrontación.

A esto se añade un tercer problema, “tal vez el de más peso para la estructura de gobierno, fue la lucha por los ayuntamientos del Distrito Federal. En las elecciones de 1920 por el ayuntamiento de México se reportó una enconada pugna. Los protagonistas fueron el Partido Nacional Cooperativista, instrumento electoral manejado por el Secretario de Gobernación, Manuel Aguirre, y el Partido Liberal Constitucionalista. El escándalo, apagado al poco tiempo, surgió cuando la comisión electoral declaró vencedor al primero. Poco después, en 1923, Obregón confesó que las relaciones entre algunos ayuntamientos y el gobierno “cromista” de Gasca eran francamente malas.”

Estas cuestiones fueron consideradas en el proyecto de reforma de 1928 por lo que es fácil interpretar que el proyecto responde a la necesidad del sistema de realizar una adecuación política que permitiera la reducción de los posibles conflictos y por tanto la autorreproducción del sistema político, en términos de generar las condiciones de estabilidad política suficiente para posibilitar un gobierno eficiente.

“El documento del general Álvaro Obregón empezaba diciendo que en los hechos estaba demostrada la inoperatividad de la organización municipal en el Distrito federal. Se fundaba para decir esto en dos razones: el conflicto político derivado de la coexistencia de autoridades y el conflicto administrativo derivado de la incapacidad de los ayuntamientos para solventar sus gastos. Adelantaba el hecho de que la administración para el futuro del Distrito Federal habría de contar con la unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.”⁴

Podemos ver con todo esto, que en el decreto de 1928 se considera como premisa fundamental la necesidad de tener una estructura organizacional de gobierno que

² En Cisneros Sosa Armando, *La ciudad que construimos*, México, UAM Iztapalapa, 1993. p. 25.

³ *Ibid.* P.26.

⁴ Álvarez; pp. 73.

permita dirimir los conflictos existentes entre: el nivel federal de gobierno; el gobierno local; y los habitantes de la ciudad. Esta perspectiva de cómo gobernar la capital del país, después de un lapso de ajustes, permitió gestionar los servicios y conflictos de la forma que exigían los tiempos en la Ciudad. Como ya anotamos, la relación entre gobierno y ciudadanía giró en torno a la esperanza e intercambio de servicios prestados por la administración.

Esto, como demostraremos en lo que sigue, sirvió a la administración para sortear los momentos de gestión política de los conflictos y cuando fue posible, realizar actos de contención o transformación en el espacio de la ciudad. De otra forma: la posibilidad o no de recibir de manera pronta, o sólo de recibir, la prestación de los servicios urbanos básicos como el agua o la electricidad medió los canales de comunicación e interacción entre el gobierno y la ciudadanía durante los años en que fue vigente la figura administrativa del Departamento del Distrito Federal. Ahora veremos su desenvolvimiento desde la óptica sistémica.

“El 30 de noviembre de 1928 Emilio Portes Gil protestó como presidente interino de la república y el 31 de diciembre del mismo año publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales. El periódico *La Prensa* recogió los ordenamientos principales de la mencionada ley orgánica en primera plana:

“Del capítulo I destaca el artículo 6° que dice: Transitorio de la nueva Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, faculta al presidente de la república para nombrar los consejos consultivos del Distrito Federal que vayan a funcionar en el año de 1929, designándolos entre las personas que propongan las asociaciones profesionales enumeradas en los artículos 85 y 87 de la propia ley.

Que el Consejo Consultivo del Departamento Central del Distrito Federal (México, Tacubaya, Mixcoac y Tacuba) estará formado por miembros de la Cámara de Comercio, Industria, asociaciones de propiedades, de inquilinos, de agrupaciones de campesinos, etcétera.

El Distrito Federal queda integrado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, que forman el Departamento Central y por trece delegaciones que son: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac (...)

Que el presidente de la república escogerá, de entre las propuestas que le hagan los grupos enumerados anteriormente, las más importantes en cada localidad para que sus representantes, en el número que se fija, integren los respectivos consejos consultivos de cada delegación (...)

Sufragio efectivo. No reelección.

México, D.F., a 2 de enero de 1929

El jefe del Departamento del Distrito Federal Dr. J.M. Puig Casauranc
Del capítulo II, “Del gobierno del Distrito Federal”, destaca el artículo 21: El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la república, quien lo ejercerá por medio del Departamento del Distrito Federal.

Del capítulo IV, “Del jefe del Departamento del Distrito Federal”, destaca el artículo 25: El jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión.

Capítulo V, “De los delegados y subdelegados”, artículo 32: en la cabecera de cada delegación habrá un delegado que tendrá a su cargo la administración de los servicios públicos locales; artículo 33: los delegados serán nombrados y removidos por el jefe del Departamento con la aprobación del presidente de la república; artículo 36: en las poblaciones del Distrito Federal que no son cabecera de delegación, habrá un subdelegado que será nombrado y removido por el delegado respectivo, con aprobación del jefe del Departamento.”⁵

A partir de entonces el regente capitalino será elegido por el poder Ejecutivo; y aún cuando en cierto sentido este mecanismo permitiría la capacidad para dirimir los conflictos por canales reconocidos en el ejercicio del poder no se puede negar que existió –y principalmente en los años posteriores al decreto de 1928 – dificultad en algunos casos para encontrar condiciones de cooperación entre los niveles de gobierno local y federal, y más aún para observar canales adecuados de comunicación entre gobierno y ciudadanía. Pero a pesar de lo anterior tampoco podríamos objetar que prácticamente en los años sucesivos al decreto y hasta rondando el año 1980, se han presentado condiciones de estabilidad política que aún con los bemoles considerables no han planteado escenarios con elevadas posibilidades de ingobernabilidad.

Desde el primero de enero de 1929 existe el Departamento del Distrito Federal, y por tanto se generan, al menos, dos problemáticas que nos gustaría observar. Primero, se suprime la representatividad de los gobernantes del DF durante los siguientes 68 años y el departamento se volvió – por consecuencia – dependiente del gobierno federal lo que bloquea posibilidades de acoplamiento estructurales entre gobierno y ciudadanía. Y segundo, como un elemento que funcionó para suplir esa representatividad de una manera que permitiera la gobernabilidad en el lugar se prestaron servicios de gestión relativamente accesibles para sus habitantes, aunque no por ello efectivos en su funcionamiento y distribución. Jacqueline Peschard se expresaba de la siguiente forma hacia el año 1993:

“la demanda de reforma política del DF aparece como retrasada, o si se quiere, tardía, en la medida que la capital no ha estado a la cabeza de la lucha por la democratización, sino que más bien ha sido una especie de caja de resonancia. (...) El retraso obedece a que el DF ha sido una entidad particularmente consentida y protegida, pues ha recogido los beneficios de las políticas de centralización que la han hecho un polo de atracción por el desarrollo de sus campos industrial, educativo y cultural, así como porque ha sido objeto de una serie de subsidios en lo

⁵ Álvarez Arredondo Ricardo, 2002, pp. 89, 90.

que a servicios públicos se refiere. Su carácter de entidad subsidiada por el resto del país, al menos hasta hace muy poco tiempo, tuvo efectos pacificadores, o si se prefiere, despolitizadores, sobre la población capitalina que gracias a ello, de alguna manera estaba conforme con el estado de cosas.”⁶

Esta forma de interpretar el periodo que va de la aprobación del decreto de supresión de los municipios a las primeras elecciones de representantes ciudadanos en 1988 es relativamente acertada, pero deja de lado el problema por el cual la elección de los gobernantes del DF fue suprimida. Además, hace aparecer el proceso de urbanización como algo homogéneo cuando se trata de una relación compleja entre el sistema de gobierno del DF, los habitantes ya instalados y los migrantes que buscaban satisfacción a la necesidad de vivienda, los intereses políticos y de mercado que hubo en la dotación de servicios y facilidades a la población y la capacidad o no del subsistema económico para absorber la elevada oferta de mano de obra.

El primer regente capitalino fue José Manuel Puig Casauranc, nombrado por Emilio Portes Gil como presidente en turno, y como era de esperarse las primeras tareas del departamento eran las de establecer sus delimitaciones funcionales y definir la especialidad territorial donde el Departamento del DF tendría injerencia, sobre esto último se redefinieron los límites de la ciudad. “Se instituyó en área denominada Departamento Central que sería la ciudad de México propiamente dicha, formada por los municipios de México, Tacaba, Tacubaya y Mixcoac y partes de los municipios de Iztapalapa, Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco. Las trece administraciones municipales restantes se convirtieron en delegaciones políticas, con delegados designados por el regente.”⁷

Encontramos aquí que el sistema de gobierno comenzó por crear sus propios términos de recursividad, al observar en la forma de gobierno anterior que existieron ciertos conflictos sobre la gestión espacial y delimitación de sus funciones, así como en la generación de *out puts* que permitieran adecuar las expectativas que tenía la ciudadanía como entorno hacia el gobierno como sistema; éste autorreguló sus funciones y redefinió su forma por medió de indicaciones autopoiéticas; el establecimiento de funciones que por un lado – el del entorno – generaran las expectativas mínimas para

⁶ Peschard Jacqueline, *Una reforma para la ciudad capital*, en, El cotidiano N° 54, UAM Azcapotzalco, México, Mayo de 1993.

⁷ Cisneros Sosa Armando, *La ciudad que construimos*, México, UAM Iztapalapa, 1993. pp, 28.

poder tener capacidad de convocatoria e intervención en la estructura de la traza urbana, con el fin de lograr el orden necesario para hacer la ciudad (también) autosuficiente y por otro lado – el del sistema – permitieran la absorción de estas expectativas en la forma de legitimidad de tal modo que posibilitará la generación de nuevas iniciativas y acciones de gobierno. Con ésta operación reconoció sus nuevas tareas:

“La nueva administración del Departamento, organizada de acuerdo con los sistemas de la época, pero retomando al mismo tiempo la herencia administrativa del pasado, contó con un secretario general, un oficial mayor y un procurador general de justicia. Se formaron, también, una oficina de catastro, una Junta Central de Conciliación y Arbitraje y, para atender los numerosos asuntos rurales, una Comisión Local Agraria. Para imponer el orden se integró un cuerpo de tres mil policías de a pie, varios cientos de policías a caballo y 1527 agentes de tránsito, de los cuales 51 ya eran motociclistas. Además, un grupo de 148 bomberos cuidaba de siniestros a la ciudad.

Las atribuciones del Departamento se acrecentaron con las nuevas tareas. A las funciones tradicionales de prestación de servicios públicos, organización de los padrones de alistamiento de la Guardia Nacional, manejo de establecimientos penales, servicios de policía, vigilancia y control de beneficencia privada, reglamentación del tránsito, dotación y distribución de aguas potables, desagüe y limpieza de las poblaciones, alumbrado público, rastros, mercados, panteones, oficinas del registro civil, organización de las festividades cívicas y vigilancia de las diversiones públicas, se sumaron las de reglamentar la urbanización y expropiar lotes. Además, asumiendo un compromiso social, se planteó la necesidad de construir casas higiénicas, las cuales serían destinadas, mediante pago de una renta módica, para habitaciones de la clase humilde.”⁸

Obviamente, determinar la capacidad funcional de un sistema por el sólo hecho de que estableciera éste sus funciones de manera explícita no es lo adecuado. Debemos observarlo en el marco que le es impuesto por el entorno, no olvidemos que es por la complejidad de aquel (el entorno) que surge la nueva forma de gobierno para el DF como un intento de responder a dicha complejidad, pero este intento no vino a plantarse sobre una base homogénea; por el contrario, dos fueron sus principales tareas; después de delimitar su forma, bajo la distinción gobernar /no gobernar que es la que se describió arriba. Las dos funciones mencionadas fueron:

1) Establecer los canales de retroalimentación con la ciudadanía que le permitieran dirimir los conflictos que se tuvieran por las acciones de gobierno, realizadas o no; en términos sistémicos, se trataba de establecer los cálculos de las operaciones que requerían de acoplamiento estructurales – al menos – con una parte del entorno, la que generó conflicto en la forma anterior del sistema, a saber, la ciudadanía.

⁸ Ibid, pp. 29 –30.

2) El planteamiento de las operaciones requeridas para determinar la posibilidad de su funcionamiento al interior del sistema mismo, y esto quiere decir el replanteamiento de las estructuras y la redefinición de las relaciones con el gobierno federal en términos de ser, a partir de 1929, dependiente de él como entorno.

“En 1929, dentro del marco de fundación del PNR, “en la capital se creó el Consejo Consultivo del Distrito Federal como un espacio de control ciudadano alternativo a las desaparecidas estructuras democráticas municipales locales, mediante el cual se trató de dar cauce a los conflictos políticos y a las diversas demandas sociales, aunque carecía de atribuciones legislativas, integrado por representantes designados por el PNR y controlados por el Presidente y el jefe del Distrito Federal, es decir, de tipo corporativo, lo que limitó los procesos de negociación y consenso sobre la política urbana entre autoridades y ciudadanos.

El consejo se enfrentó a la dificultad de tomar decisiones debido a que en él participaban grupos sociales con diferentes intereses: representantes del comercio en grande y pequeño, cámaras industriales y pequeños industriales, profesionales, inquilinos, propietarios, empleados públicos y privados, trabajadores, campesinos y aun asociaciones de madres que defendían valores familiares católicos. Estos grupos ilustraban el mosaico social de la ciudad y reflejaban con distinta fuerza los intereses de los habitantes urbanos, destacando una clase media liberal emergente con empleados, comerciantes, profesionistas, pequeños propietarios de inmuebles y fábricas, que debatían el futuro de la ciudad. *Entre los problemas mas importantes se encontraba el servicio de pavimentación de las calles, el suministro de agua, el drenaje, la localización de los mercados vecinales, los impuestos locales, así como la regulación del comercio callejero, otro tema de recurrencia histórica en la ciudad.*”⁹

Aquí encontramos el modo de operar del sistema hacia la ciudadanía como entorno, por un lado el consejo estaba controlado por el sistema y su entorno el gobierno federal, pero no obstante, pondría un candado más a la participación de los habitantes en el consejo, si nos fijamos en el tipo de agrupaciones que lo conformaban no encontraremos a los vendedores ambulantes, ni a los trabajadores que no fueran reconocidos por el partido como un gremio con intereses, tampoco estaban ahí representantes de colonias populares ni rentistas, esto habla no de una dificultad de los habitantes que confirmaban estos sectores para agruparse, sino de la observación del sistema hacia el entorno y la operación posterior de distinción, *legítimo/ no legítimo* para intercambiar información.

Junto con esto se presentó el fenómeno de expansión de la ciudad, contaba con 1 millón 29 mil personas en 1930, iniciando un acelerado crecimiento económico – demográfico

⁹ Sánchez Almanza Adolfo, *Panorama histórico de la Ciudad de México*, UNAM- Miguel Ángel Porrúa, México, 2004. pp. 47. Las cursivas son mías.

que la lleva a alcanzar 2.8 millones de habitantes en 1950; 4.9 en 1960; 8.3 en 1970; 14.3 en 1980 y se estima en alrededor de 18 millones en 1986.¹⁰ Esto implicó por una parte la necesidad de aumentar los servicios urbanos durante todo el periodo, pero también la demanda creciente de vivienda para los distintos grupos que iban conformando la ciudad. Todo ello causó algunos conflictos, ya que en términos de la teoría de sistemas, existía un estímulo fuerte hacia el sistema de gobierno del DF, hablamos de la necesidad de vivienda, ésta en términos estrictos debió ser resuelta por el mercado, el problema es que por un lado, existía una demanda creciente de vivienda para los sectores medios de la población, y por otro lado, una creciente clase baja producto de la migración que requería cada vez de mas viviendas a bajo costo. Así que desde principios del periodo de gestión del Departamento es una práctica funcional tomar predios, habitarlos y posteriormente regularizarlos; uno de los primeros intentos de regularizar en materia urbana fue el siguiente:

“En el Distrito Federal, Cárdenas también expropió tierras y convirtió más de la mitad de la superficie en propiedad ejidal o comunal (lo que redujo la oferta y elevó los precios del suelo), decretó parques nacionales el Desierto de los Leones y Cumbres del Ajusco, para disminuir la deforestación en las laderas de la cuenca, dio prioridad a la infraestructura para el desarrollo industrial y a los obreros sindicalizados, por encima del comercio y los servicios, aunque le redujo los recursos públicos a la ciudad para fortalecer el presupuesto nacional. Los programas sociales atendieron necesidades de salud y educación, así como la vivienda para los trabajadores y empleados de gobierno en terrenos expropiatorios donde surgieron colonias proletarias. Asimismo, promovió obras públicas en el centro de la ciudad con la finalidad de atraer capital industrial y tuvo resultados positivos ya que varias empresas se localizaron en delegaciones como Gustavo A. Madero y Azcapotzalco. Esta política urbana significó el desplazamiento de inquilinos, artesanos, tenderos y pequeños comerciantes no asalariados frente a las nuevas industrias y sus trabajadores. La lucha social y política se expresaba entre los antiguos residentes, muchos de ellos descendientes de españoles que controlaban el comercio y los servicios urbanos, y los nuevos vecinados de piel mas oscura (indígenas u orientales), marginales u ocupados en actividades como el comercio informal.”¹¹

Así, durante las dos primeras décadas de su existencia, el gobierno del distrito federal tuvo como principal tarea la de plantear las delimitaciones operativas necesarias para poder desarrollar sus funciones y de otro lado, reducir los niveles de complejidad existentes en el territorio y la población a términos operativos; productivos para él, en tanto le posibilitaron mantener las funciones al nivel de las expectativas de la ciudadanía –o posibilitar esta imagen en la medida de lo posible – mientras que

¹⁰ Michel Marco A. (coordinador), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, SEDUE – UAM, cuadernos universitarios 51, México, 1998. pp. 21; también Sánchez, *supra*, pp. 48.

¹¹ Sanchez, *Op. Cit.* pp. 49.

determinaba de este modo su subsistencia al aparecer como el modelo de gobierno ideal para generar el desarrollo y la prosperidad requerida por la ciudad misma. Aunque esta última afirmación pareciera dudosa si consideramos los problemas de abasto y provisión de servicios al grueso de la población, debemos considerar que a pesar de los conflictos entre los distintos grupos de la ciudad, la voluntad política de resolverlos y la determinación de establecer un orden a la ciudad aparecieron como determinantes en el discurso y las acciones del gobierno.

Esto se puede observar en los intentos por delimitar la expansión de la ciudad, realizados primero durante el gobierno del Presidente Cárdenas, bajo la regencia de Cosme Hinojosa, “en enero de 1936, se emitió un instructivo para la Subdirección de Catastro del Distrito Federal en el que se establecieron los mecanismos para el levantamiento de catastro, los métodos de valuación y los trámites por inconformidades; ese mismo año se emitió la Ley de Expropiación y la segunda ley de planificación y zonificación para el Distrito Federal, con su respectivo reglamento. Ésta buscaba normar las resoluciones sobre la ciudad por consideraciones de interés general para la población. Pretendía guiar las intervenciones públicas y privadas y alentar, al mismo tiempo, el desarrollo económico.”¹²

De tal planteamiento se observan dos cuestiones, la nueva forma de ejercicio de gobierno definió como estrategia la realización de un intercambio, en términos de acoplamiento estructural; donde se dibujaron los límites de las funciones realizadas por el gobierno, la primera de estas funciones era sobre la vivienda, es decir, la paradoja del gobierno determinada – para todo gobierno – por la imposibilidad del *gobernar o no gobernar*, se resolvió enunciando cierta capacidad de acción dentro de la vivienda,¹³ al mismo tiempo que se gestionó la distribución de servicios urbanos para la ciudad, operación que permitió al mismo tiempo, tener un ejercicio discrecional sobre las dotaciones, y al mismo tiempo cumplir con las funciones de gestión y gobierno necesarias para continuar su autoreproducción, aunque los problemas no se aminoraron.

¹² Cisneros, *Supra*, pp.65 – 67.

¹³ Para una aproximación mas amplia sobre esto véase: Azuela, Antonio, El marco jurídico de la vivienda, en Michel Marco A. *coordinador*, Procesos habitacionales en la Ciudad de México, SEDUE – UAM, cuadernos universitarios 51, México, 1998. pp. 43- 62.

En 1936 se terminó el programa habitacional de La Vaquita, en ese momento se pusieron a la venta 372 casas. El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras públicas, el constructor, señaló que los precios de esas viviendas eran variables y se pagarían en un plazo de 10 años, con mensualidades que iban de 19.48 a 54.17 pesos al mes, con lo que automáticamente se desplazaba a muchos trabajadores, ya que el salario mínimo era de 60 pesos mensuales, y las rentas que generalmente pagaban los obreros iban de 8 a 10 pesos.¹⁴

Con esto el sistema de gobierno se acopla estructuralmente con el sistema de mercado inmobiliario y se genera una distinción, las viviendas producidas por el mercado o por fomento del gobierno están predestinadas, mediante la base de los códigos del mercado pagar/ no pagar, a los habitantes que tengan la capacidad adquisitiva necesaria. En el caso del ejemplo citado, la capacidad esta delimitada a personas con un mínimo de dos salarios mínimos.

Al mismo tiempo que el gobierno realiza ésta distinción por correspondencia con el mercado como elemento del entorno, realiza otra función para corresponder a los impulsos que le plantean los habitantes que no tienen esa capacidad adquisitiva y que requieren de una vivienda propia para continuar con sus actividades en la Ciudad. Esto permitirá la autopoiesis del sistema. Esta función se concreta cuando el gobierno permite la formación de colonias populares en predios irregulares, vendidos de manera dolosa por empresas inmobiliarias o tomadas por habitantes de la ciudad desplazados de otros lados.

“Para responder a esa problemática, el gobierno de Cárdenas expidió el 13 de marzo de 1936 el Reglamento de Fraccionamientos, que haría obligatorio, para los fraccionadotes, la construcción de los servicios básicos, los cuales serían determinados por el Departamento, así como la donación de áreas para equipamiento. El Departamento tenía la facultad de aceptar o modificar los proyectos de fraccionamiento, de acuerdo con los planos de zonificación y planificación previo dictamen de la Comisión de Planificación. También se señalaba que el departamento supervisaría la construcción de los servicios públicos y que los lotes no serían de menos de 120 metros cuadrados, estableciendo un límite de habitabilidad para la pequeña propiedad urbana. Estas normas buscarían poner orden a los afanes especulativos de los fraccionadores pero las prácticas fueron tan conflictivas que el gobierno se vio obligado a crear un organismo específico para hacer frente a ese problema. Formó la Oficina de Cooperación, encargada de procurar la construcción de obras en las colonias proletarias y arbitrar las dificultades surgidas entre fraccionadores y colonos, con lo cual nacería un

¹⁴ Cisneros, *Supra*, pp. 72.

procedimiento de gobierno que se reproduciría de diferentes maneras en el futuro: la intervención del gobierno de la ciudad para dirimir los conflictos surgidos en los procesos de apropiación de tierra urbana.”¹⁵

También se practicaron desalojos, en este mismo periodo, a diferentes grupos de invasores que amenazaban con salirse de los cauces institucionales. Aunque la idea de realizar la invasión de predios para hacerse de una vivienda de una manera relativamente sencilla tuvo cierta aceptación por parte del gobierno y perdurará bastante tiempo como una práctica legítima para el gobierno como sistema y gran parte de la población como entorno,¹⁶ una práctica que provee de legitimidad al sistema por parte de los pobladores que entienden que es parte de sus funciones.

b) La política como sistema: el ejercicio del poder como forma de gobierno en el DF

Conforme el tiempo avanzaba, el gobierno en la Ciudad estuvo adquiriendo experiencia en sus funciones. Además, pudo lograr legitimidad mediante el ejercicio del poder distinguiendo las acciones necesarias para evitar rozas con las clases populares y con las clases medias y altas. Esto se podría observar en el discurso de los funcionarios, en sus rastros y sobre todo en las acciones que se plasmaban en la ciudad. La configuración urbana de la ciudad, para la década de los cincuenta acabará por tener los rasgos que la han de distinguir, en su complejidad, durante la segunda mitad del siglo XX y a principios del XXI.

La Ciudad resulta de la complejidad de relaciones que se juegan entre el sistema de gobierno y su entorno — y entre un elemento del entorno en relación con el resto y con el sistema,¹⁷ según el aspecto que se quiera analizar — y los habitantes tienen un papel

¹⁵ Cisneros, *Supra*, pp. 77.

¹⁶ *Ibid.* pp. 72- 75.

¹⁷ Así, según Luhmann: “En el orden antiguo, por ejemplo, se pensaba y se creía en la existencia de principios o de instancias centrales —Dios, reyes, nobles — que conferían el marco de orientación a la sociedad y, en caso de que se constataran diferencias locales, esto no era sino una consecuencia de la *varietas temporum*. Se trataba por tanto de un orden natural estructurado de arriba hacia abajo y que sólo de manera limítrofe se dejaba aprehender como contingente dado que admitía variaciones. Esta versión ya no sería adecuada para nuestra sociedad, porque actualmente ya no se sabrían ubicar estos puntos centrales: ¿en la biogenética, en la economía, en el Estado? Por tanto, si quisiéramos saber lo que es la sociedad ya no nos podríamos atener a un principio, a una instancia basada en la esencia de la naturaleza que pudiera ser el garante del orden total de la sociedad. La alternativa consiste en que podamos analizar los subsistemas /función con ayuda de un instrumental teórico que permita establecer comparaciones.” En Nafarrate, 2004, pp. 74, 75.

activo –no reconocido por el sistema – en la configuración de la ciudad. Uno de los casos más relevantes fue cuando después de que el general Manuel Ávila Camacho; como parte de las respuestas a la crisis económica que ocasionó la segunda guerra mundial declarara el 10 de julio de 1942 la congelación de las rentas en el Distrito Federal.¹⁸

“En 1944, cuando la guerra estaba por terminar, los inquilinos formaron diferentes organizaciones en prevención de la posible derogación de los decretos de congelación. Apoyando los objetivos de los inquilinos, Ávila Camacho prolongó nuevamente la congelación en enero de 1945, ampliando el periodo por dos años para las rentas que no excedieran de 300 pesos. La medida perdía de esa forma su carácter excepcional y se convertía en una política inamovible, principalmente a partir de 1948, cuando el presidente Miguel Alemán la prorrogó por tiempo indefinido.”

Con una revisión profunda sobre este tema – que no pretendemos hacer aquí – entenderíamos que lo que se pone de manifiesto en la congelación de rentas, es que el gobierno realizó una indicación de tipo política que tenía pretensiones económicas, evitar que mediante el alza de los costos de arrendamiento en la Ciudad se generara un periodo de inflación y elevación de los costos de vida, con esto se apostaba a la estabilidad política en el DF, pero no calculó la reacción del entorno al momento en que los inquilinos se organizaron para impedir la elevación de su costo por ello fue necesario, mediante cálculos del costo político de apoyar o no, ratificar esta decisión. Esa política tendría como principal efecto urbano un deterioro precipitado de las viviendas, principalmente por la negativa de los propietarios a invertir cualquier capital en el mantenimiento de inmuebles paulatinamente menos rentables.¹⁹

Junto a la tendencia del mercado a inclinarse más por la rentabilidad de inmuebles para la expansiva clase media, esto se tradujo en una paulatina y silenciosa marginación de los sectores más desprotegidos en términos de prestación de servicios. Todo ello, visto como un mal cálculo político del sistema se deslizó como un problema superior al momento de prestar servicios a los territorios más alejados del centro, el problema es que en el código de lectura del sistema, resultó más sencillo posibilitar un déficit económico financiero (subsancable en todo momento) a un déficit político representado por el número de habitantes que se encontraban sin vivienda.

¹⁸ “Al año siguiente emitió otro decreto, prorrogando la medida mientras durara la guerra, considerando que se trataba de una política de emergencia.” Para esto y lo referente al tema de la congelación de rentas: Cisneros, *Supra*, pp. 89 – 93.

¹⁹ *Idem*. pp. 91, también 124, 125.

Otro de los temas importantes en la relación gobierno ciudadanía, como sistema y entorno, fue el de la invasión de terrenos y formación de colonias, en el periodo de la gestión de gobierno del Departamento como sistema ya consolidado no se pudo observar una función diferente a la distinción que se originó con el régimen de Cárdenas, cuando los pobladores solicitaban al presidente la solución a los problemas habitacionales “había casos en los que los solicitantes se adelantaban a toda decisión y demandaban predios específicos y otros en los que los terrenos ya estaban ocupados bajo el régimen de renta o simplemente por invasión, por lo que sus ocupantes pedían el reconocimiento oficial. La decisión del gobierno era a menudo expropiar los terrenos para atender las demandas sociales.”²⁰

En 1941 se emitió la nueva Ley Orgánica del Departamento, se redefinió el contorno de la Ciudad, se suprimió la delegación General Anaya y pasaría a ser parte de la delegación Benito Juárez para incorporarla al área de la Ciudad de México, San Ángel se convirtió en Villa Álvaro Obregón y Guadalupe Hidalgo por Gustavo A. Madero. Además, en el Reglamento de Planificación se estableció una segunda y mayor área llamada “Unidad urbana”,²¹ con ella se establecía el intento de delimitar la expansión de la Ciudad, la idea central era la de establecer el área a la que se podía dotar de servicios de agua potable y alcantarillado,²² los límites de la ciudad estarían determinados por la posibilidad de dotar de servicios a sus habitantes. Aunque, en este aspecto se determina la posibilidad del gobierno de establecer regulaciones a la conformación de la ciudad, y aunque es de reconocer que así se pretendió durante el periodo de gestión del Departamento; en los años posteriores a esta época se evidenciará un punto incuestionable para el curso de la política en el DF, el entorno es más complejo que el sistema, y mediante señalamientos que se traducen en estímulos, el sistema requiere de establecer una nueva diferencia. Eso es lo que sucedía cada vez que se estableció un campamento, cada que se solicitaba agua y vivienda. Incluso los desalojos fueron intentos fallidos, en la búsqueda de legitimidad; el curso de las

²⁰ Ibid. pp. 94.

²¹ “Limitada al Norte por el Río de los Remedios, al sur por el Pedregal de San Ángel, hasta el río de la Magdalena; al oriente por el Canal del Desagüe y una línea imaginaria de su prolongación hacia el sur, y, al poniente por la curva de nivel de la cota 100, hasta el Río Hondo y su intersección con el Río de los Remedios.” Cisneros, Op. Cit. pp. 107 – 110.

²² Ibid.

indicaciones establecidas por el sistema se dirigía hacia el ensimismamiento pero faltará medio siglo para que sea evidente.

La cuestión es que durante las tres primeras décadas de gestión del Departamento se sentaron las bases políticas del posterior desarrollo y configuración de la ciudad, lo que hasta el momento se pudo hacer en términos de regulación del poblamiento de la ciudad, planeación y distribución espacial; sólo se vera confirmado con el paso de los años o en su caso, se realizaran nuevos intentos de contención y distribución de los espacios, pero lo cierto es que, durante el periodo, el sistema no contó con los elementos para realizar una *heteroobservación* que le permitiera introyectar los códigos de referencia que dieran cuenta de que el problema de la vivienda y poblamiento es un problema que requiere mas que poner en práctica mecanismos de acción locales para resolverlo. Es un problema que, en todo momento, tiene que ver con el orden de cosas en el país y con la recursiva afirmación de la Ciudad de México como centro político económico del desarrollo nacional.

Por el contrario, los problemas de abasto y servicios urbanos son consecuencia de lo anterior, por tanto, en el periodo observado, se complejiza mas el entorno para el sistema de gobierno, además, no existe la distinción entre los problemas políticos nacionales y los locales, al menos en los momentos en que estos problemas son realmente difíciles. Así, conforme pasan los años la Ciudad se vuelve más complicada y después de la primera mitad del siglo el gobierno local y sus formas de gestión hacen mayor la evidencia de sus debilidades.

Hasta aquí podemos observar que las indicaciones que ofrece el sistema hacia su entorno durante las primeras décadas de gestión del Departamento responden a la complejidad de éste pero no están pensadas en su extensión en el tiempo. Todo lo que hemos observado parece ser una manera del sistema de encontrar los equilibrios necesarios para obtener lapsos de gobernabilidad pero que –desde el punto de vista de un observador – se fundamentan en dos cuestiones básicamente: por un lado existe la facilidad para el Departamento de acoplarse estructuralmente con el sistema de gobierno federal toda vez que el primero no es sino un subsistema del segundo, esto permitió ciertas facilidades operativas en cuanto a recursos económicos o políticos como en el caso de las rentas congeladas.

Por otro lado, esta misma facilidad que se tuvo para establecer funciones de acoplamiento con el gobierno federal impidió reconocer que la información obtenida mediante las operaciones que realizaba el entorno, como el caso del poblamiento del DF, tenía implicaciones de carácter temporal en un periodo mas amplio que la duración de un ejercicio de gobierno, por tanto requería decisiones que tuvieran un fundamento en sus implicaciones extendidas en el tiempo.

La situación inversa sucedió, como pudimos ver, cuándo el gobierno propone planificar el desarrollo y crecimiento de la ciudad en el periodo de gestión de Cárdenas, el problema sucedió cuando el sistema no pudo transmitir esa información hacia su entorno, se provocó la confrontación entre el gobierno con la postura de delimitar el crecimiento de la ciudad para garantizar su equilibrio y los habitantes que no tuvieron la oportunidad de participar en tal decisión – de hecho, en ninguna que tuviera que ver con la planeación – por lo que los códigos de sustentabilidad no eran los correctos.

Pero sigamos con nuestra revisión, en noviembre de 1952, apareció en el periódico El universal una nota con el encabezado “Pro restauración del municipio en el DF” donde se menciona que los diputados del partido Acción Nacional se disponen a iniciar la reforma legal tendiente a la restauración del municipio en el DF, argumentando el sentido y espíritu consagrado en la constitución y como reconocimiento a la participación activa del pueblo en la elección de sus mandatarios,²³ además como los problemas mas menesterosos del DF se nombraba al control de precios, de abastos, producción, creación de escuelas, pavimentación y drenaje, para los que se requería establecer los organismos administrativos capaces de dar solución a tales problemas, creando al mismo tiempo una jerarquisación de obras a fin de proporcionar eficacia y servicios públicos evitando el criterio caprichoso y arbitrario de la ornamentación, que si bien puede dar la apariencia de belleza no resuelve en ninguna forma los problemas múltiples de la ciudad de México.²⁴ Como una muestra de tales necesidades esta el caso de que, el primero de diciembre del mismo año, en la ceremonia de toma de protesta de Adolfo Ruiz Cortines:

²³ El universal, domingo 23 de noviembre de 1952, pp. 1, 12. Hemeroteca Nacional.

²⁴ Ibidem.

“Numerosos grupos de colonos apoyados por la asociación Nacionalista de los Estados Unidos Mexicanos hicieron la petición de que se restaure el municipio en el Distrito Federal, esos grupos alegan que ellas, las llamadas clases proletarias de la ciudad de México, tienen grandes anhelos de redención que en muchos casos llegan a la desesperación y que aprovechan los sanos propósitos enunciados por nuestro nuevo primer mandatario, que se ha declarado que todos sus actos serán regidos por nuestra carta magna. Dichos grupos han venido a pugnar porque se reestablezca una de nuestras conquistas revolucionarias, que desgraciadamente ha sido borrada de una sola plumada, común en materia de violación de los artículos de la constitución federal que establecen el funcionamiento de los Municipios libres como norma para el mejor desarrollo de los servicios públicos.

A la citada asociación Nacionalista de los Estados Unidos Mexicanos, los citados colonos, expresaron que bajo el sistema actual han aumentado las calamidades de los pobres, ya que las colonias proletarias se encuentran abandonadas y sin los servicios necesarios; y a merced de grupos que los explotan y por lo tanto hacen más difícil su situación, finalmente expresan que por eso piden que se reimplemente el municipio libre como lo exige nuestra constitución para que este sea administrado en la forma que la ley señala en beneficio de la ciudad de México como son los sanos y patrióticos deseos de nuestro nuevo presidente.”²⁵

Esto pone en evidencia el estado de las cosas en las relaciones del sistema con su entorno, mientras las instituciones de gobierno del DF atendieron a la preocupación de dar legitimidad a su ejercicio mediante una serie de acciones correspondientes al desarrollo de una ciudad moderna, el hecho es que al mismo tiempo existían problemas en la prestación de los servicios urbanos más elementales, esto hace pensar en la evidente necesidad del entorno a realizar funciones de heteronomía, es decir, observaciones de los estímulos del entorno para poder reducir la complejidad a niveles que le permitieran periodos de equilibrio, en otras palabras, sustentar su autopoiesis. En la práctica esto sólo se podía lograr con dos operaciones, primero reteniendo el crecimiento de la ciudad, luego estableciendo las operaciones necesarias para prestar los servicios urbanos mínimos a la mayor parte de la población.

Ante ese estado de cosas, después de tomar posesión en la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, nombra al Licenciado Ernesto P. Huruchurtu como jefe del Departamento. Su periodo fue muy prolongado, ya que duró hasta septiembre de 1966, y se distingue de los otros regentes por intentar, con mano dura, establecer un orden prolongado – hablaríamos de la madurez del sistema – en la ciudad, sobre todo en lo referente a la traza urbana.

²⁵ El universal, martes 3 de diciembre de 1952, pp. 1, 22. Hemeroteca Nacional.

Uruchurtu se reveló como un funcionario capaz y enérgico poseedor de una personalidad política independiente que desarrolló un sistema de gobierno basado en la cooperación con los gobiernos nacionales, pero exigiendo a cambio un control absoluto en la toma de decisiones y en la conformación de su equipo de trabajo. En otras palabras, Uruchurtu cumplía con los lineamientos estratégicos del gobierno federal para la ciudad de México pero aplicando sus propias tácticas.

Durante éste periodo se realizaron grandes obras, destacando el rubro de infraestructura. De las acciones propuestas para el ejercicio de gobierno, en diciembre de 1952, estaban las de resolver las inundaciones, la escasez de agua potable, la carestía de la vida, etc. El caso fue lograr que los servicios públicos de la ciudad de México fueran atendidos de una manera correcta.²⁶ Sin embargo, como era de esperarse, uno de los problemas mas persistentes en la ciudad de México seguía siendo el de la creación y regulación de las colonias populares, estas tenían su origen en la persistencia de la demanda de terrenos para vivienda y los mecanismos político - económicos de gestión.

Aquí encontramos el problema central de todo el periodo de la gestión del Departamento, por un lado los regentes podían buscar desde su ejercicio las obras y acciones que – desde su punto de vista – mas convenían a la Ciudad, pero las necesidades o intereses del sistema político nacional y la sociedad en su conjunto, eran llanamente otras; existió entonces una falta de acoplamiento estructurales que permitieran el funcionamiento autopoietico del sistema de gobierno del DF, el problema entonces para el gobierno era la falta de capacidad de decidir las indicaciones necesarias para reducir la complejidad del entorno – sociedad; sin tener que observar las indicaciones del entorno – sistema político nacional, esto se evidencia en lo siguiente:

“En el asunto de las colonias populares, el Departamento y el partido gobernante no coincidían. Unos trataban de gobernar la ciudad integrando a los colonos a las políticas urbanas y otros trataban de crear nuevas colonias, de acuerdo con sus propias reglas, y bajo el amparo discursivo de la justicia social. La situación estalló en 1966, cuando el departamento programó un puente entre la calzada de Tlalpan y la carretera de Cuernavaca, a la altura del novísimo estadio Azteca. Para la realización de la obra se expropiaron terrenos de los ejidos de Huipulco, San Pedro Mártir y Santa Úrsula, los cuales ya comenzaban a venderse a grupos populares. Los ejidatarios de Santa Úrsula se opusieron a la obra, puesto que las indemnizaciones serían muy inferiores a los ingresos que obtendrían por la venta de lotes, pero el problema principal fue que, para entonces ya había familias que formaban las colonias Ajusco y Santa Úrsula. El regente, con la decisión que lo

²⁶ El universal, sábado 9 de diciembre de 1952. pp. 1, 6. Hemeroteca Nacional.

caracterizaba, ordenó su desalojo a principios de septiembre y 400 casas fueron destruidas por los bulldózers²⁷

En términos de una comisión nombrada ex profeso por la cámara de diputados:²⁸

“Está plenamente comprobado que el día 12 de septiembre de 1966, en las primeras horas de la mañana, grupos de trabajadores dependientes del Departamento del Distrito Federal, acompañados por fuerzas de distintos cuerpos de la policía preventiva, hicieron acto de presencia en una zona comprendida dentro de las colonias Ajusco y Santa Ursula de esta misma Entidad y procedieron a la demolición de centenares de casas habitación de los vecinos de dichas colonias.

Está igualmente comprobado que antes del día 12 de septiembre y del momento mismo en que se inició dicha acción, los moradores de las casas demolidas no recibieron, de parte de las autoridades del Distrito Federal, ningún aviso o notificación que les advirtiera sobre las órdenes dictadas por las autoridades del Departamento ni sobre su inmediata ejecución. Por tal circunstancia, es evidente que en el caso se obró al margen de todo procedimiento legal.

Por tanto, ha quedado esclarecido que la acción a que procedieron trabajadores y fuerzas policíacas del Distrito Federal en las mencionadas colonias el día 12 de septiembre, entraña una clara violación a derechos fundamentales de la persona humana y de los ciudadanos mexicanos, consagrados expresamente en la Constitución Política de la República y en las leyes que de ella emanan.

Los hechos materia de esta investigación se iniciaron en las primeras horas del 12 de septiembre, terminaron en su fase más importante esa noche y prosiguieron, si bien con menor gravedad, el día siguiente, pues aún en la mañana del día 13 el personal del Departamento del Distrito Federal causó daños al edificio de la escuela que, por cooperación, habían construido los colonos.

La demolición de las casas habitación se llevó a cabo empleando primero la piqueta y más tarde equipo mecanizado, y se desarrolló no sólo con violencia contra las casas y los muebles de los vecinos, sino contra las personas que se encontraban dentro de ellas o en la zona circundante.

Cordones formados por policías protegieron a los encargados de la demolición e impidieron que los vecinos salieran del perímetro en que se desarrollaban estos hechos, o que personas ajenas a la operación destructiva penetraran en el mismo.

Muchos de los varones jefes de familia habían abandonado sus domicilios para acudir a sus centros de trabajo y fueron, en su mayor parte, mujeres, niños y ancianos quienes sufrieron las vejaciones y los actos de violencia contra las personas que se realizaron simultáneamente a la demolición de las casas habitación.

En cuanto a la magnitud de los perjuicios causados, puede afirmarse lo que sigue: fueron cerca de 400 las habitaciones destruidas totalmente; el número de personas afectadas por la destrucción de sus habitaciones pasa de dos mil; las familias expulsadas de sus hogares quedaron prácticamente sin hogar ni lugar alguno donde guarecerse y hubieron de pasar la noche del 12 al 13 de septiembre a la intemperie y presas de consternación. Esta situación sólo comenzó a ser aliviada a la mañana

²⁷ Cisneros, Op Cit. pp. 178.

²⁸ “En la sesión del 13 de septiembre en curso se comisionó a Enrique Ramírez y Ramírez, Gonzalo Martínez Corbalá, Ramón Zentella, Juan Moisés Calleja, Manuel Orijel Salazar, J. Guadalupe Silva, Francisco Ortiz Mendoza y Marciano González Villareal, por acuerdo de esta Cámara de Diputados, según lo expresó su Presidenta, para investigar y tomar medidas en relación con los hechos acaecidos en las colonias Ajusco y Santa Ursula, del Distrito Federal, el día anterior al de la mencionada sesión.” Dicho informe se presentó el 20 de septiembre. En:

http://201.147.98.8/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=5113498&infobase=2docs2.nfo&softpage=Doc_Frame_Pg42
3/ Enero de 2007

del día siguiente, cuando llegaron los auxilios que han estado impartiendo dependencias federales.

Según declaración hecha a la Comisión por el personal médico de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que fue en auxilio del núcleo de población afectado, pudo comprobarse que numerosas personas afectadas, la mayoría mujeres y niños, han sufrido serios trastornos físicos, especialmente nerviosos.

Por lo que se refiere a los daños materiales producidos por los actos de que trata este informe, la Comisión quiere poner en conocimiento formal de la asamblea que comprobó el hecho de que, a partir de la mañana del día 13, la CONASUPO y poco después la Secretaría de Salubridad y Asistencia, se ocuparon de hacer llegar a los vecinos de las colonias Ajusco y Santa Ursula una corriente continua y copiosa de elementos de auxilio, consistentes en prendas de abrigo, construcciones de madera edificadas a toda prisa, alimentos, medicinas y asistencia médica y social, que contribuyeron a la reparación material y moral de los daños causados y al mejoramiento del estado de ánimo de los vecinos.

También es preciso informar que en el curso de sus trabajos, en lo que toca al auxilio a los afectados y a la reparación de los daños, la comisión recibió de parte del representante autorizado por el titular del Departamento del Distrito Federal, las seguridades de que dicha dependencia estaba presta a proporcionar los medios y recursos necesarios para la reconstrucción de las casas destruidas, en las mismas zonas en que habían estado ubicadas. Esto, además de que ya en la mañana del día 13 el C. Presidente de la República había ordenado que, como una medida inmediata de alivio, se proporcionara alojamiento en casas de la Unidad de San Juan de Aragón, a los vecinos de Santa Ursula y Ajusco que así lo desearan y que hubieran perdido sus hogares por la demolición.

Al examinar y ponderar el conjunto del material informativo y testimonial que tuvo a su alcance, la Comisión se ha concretado a precisar y aquilatar lo fundamental de los hechos. En consecuencia, independientemente de que, al comparecer ante la Comisión el representante del Jefe del Departamento del Distrito Federal implicó a diversos funcionarios, como el Oficial Mayor, el jefe de la Oficina de Colonias y otros de menor jerarquía, es incuestionable que las órdenes que motivaron los actos ilegales que tuvieron lugar en las colonias Ajusco y Santa Ursula, por su naturaleza y gravedad son de la incumbencia y responsabilidad del jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual presentó su renuncia al Presidente de la República, quien la aceptó el 14 de septiembre.”

Termina así el periodo gestivo mas prolongado y estable en la historia del Departamento, y aunque con esta experiencia se “revela que aún bajo el esquema de poder delegado – que se aplicaba en la ciudad – pueden generarse contradicciones y enfrentamientos políticos entre las dos autoridades” la federal y la local; el asunto se resolvió de una manera económica hacia el sistema, la destitución del agente nocivo, por lo que no se trastocó el orden en la estructura de gobierno. Mas, en cambio, se hizo evidente el acoplamiento estructural establecido con el gobierno federal, ya que, en alguna forma, el conflicto no se podía resolver bajo los códigos del gobierno local, hacía falta usar el poder de la federación para evitar un conflicto mayor; causa de la incomunicación, al interior del sistema.

¿Sobre la causa? O sea, la falta de irritabilidad del sistema hacia los *in puts* que generaba el entorno, había una dificultad elevada para comprender una de las necesidades primordiales de la ciudad, a saber: la necesidad de reconocer la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el proceso de toma de decisiones en los aspectos que les conciernen. “En sus últimos años Huruchurtu había ordenado la ampliación del acueducto del Lerma, la continuación del drenaje profundo en su zona poniente, y la pavimentación y alumbrado de calles en colonias populares. Había enfrentado, en 1965, una huelga de camiones que paralizó parcialmente la ciudad y comenzó a planear la construcción del metro.”²⁹ Podría haber proyectos a todas luces muy interesantes y creativos en torno a la resolución de problemas como la vivienda, pero sin la pregunta expresa sobre la opinión de los ciudadanos al respecto, se incurriría en errores por falta de dialogo, éste se volverá en el problema del gobierno y de la ciudad con mayor fuerza en años posteriores.

c) La circularidad de la referencia: el aumento de complejidad en la ciudad

Alfonso Corona del Rosal tomó posesión el 21 de septiembre de 1966 como Jefe de Gobierno, las tareas pendientes fueron realizar las primeras obras del Metro y terminar de preparar la ciudad para los juegos olímpicos. Para ello se construyeron: el canal de Cuemanco, la Alberca Olímpica, el Palacio de los Deportes, el Velódromo Olímpico, la Sala de Armas de la Magdalena Mixhuca, el Polígono Olímpico de Tiro, la Villa Olímpica y la Torre de Telecomunicaciones de las oficinas centrales de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. También se amplió el viaducto Tlalpan y se prolongó el periférico hacia el sur de la ciudad. El toque final fue la siembra de miles de flores en algunos de los principales parques y camellones, y la colocación, a las orillas del Periférico, de las esculturas diseñadas por 17 artistas de diferentes países con motivo de los juegos.³⁰

Con todo y la concentración de sus energías, el sistema no pudo minimizar los efectos generados por el movimiento estudiantil de ese año. “Iniciado en julio con la entrada de un grupo policiaco en la vocacional número 6, el movimiento se convirtió en una gigantesca protesta,³¹ surgió la revuelta de los estudiantes exigiendo un diálogo público,

²⁹ Cisneros, Op. Cit., pp. 179.

³⁰ Ibid.

³¹ Idem. pp. 183.

la derogación del artículo 145 del código penal y la libertad de los presos políticos.³² La respuesta del gobierno fue la violencia, experimentada dramáticamente por los jóvenes, pero al mismo tiempo caricaturizada por ellos en las manifestaciones durante las cuales levantaban irónicamente grandes dibujos de gorilas vestidos de granaderos, enarbolando con orgullo la antorcha olímpica.³³

“El 30 de julio, el ejército intervino en escuelas de la UNAM y el Politécnico; derribando con un disparo de *bazooka* la puerta de la preparatoria de San Ildefonso, la madrugada del 28 de agosto fueron desalojados a golpes los estudiantes que hacían guardia en el Zócalo después de una de las mayores manifestaciones; el 31 de agosto fue atacada la vocacional de la unidad Tlatelolco por 200 personas armadas; el 17 de septiembre grupos de choque agredieron varias escuelas; el miércoles 18 el ejército invadió la Ciudad Universitarias utilizando alrededor de diez mil soldados; el día 23 del mismo mes los soldados tomaron la unidad profesional Zacatenco y ocuparon violentamente el casco de Santo Tomás; finalmente, el 2 de octubre se produjo la masacre de la Plaza de las Tres Culturas y la detención de los principales líderes.

El movimiento estudiantil conmovió las estructuras políticas del país. Fue un conflicto que demostró la urgencia de cauces democráticos y de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Las demandas de un importante sector de la población, evidentemente políticas, habían topado con el más duro autoritarismo.

En la ciudad de México, el movimiento estudiantil daría lugar a cambios significativos en los liderazgos de la gestión urbana, iniciando la ruptura de la estrecha relación que hasta entonces había entre los pobladores de las colonias populares y el partido gobernante. La ciudad, que después de Uruchurtu había sido prácticamente entregada a los líderes oficiales, comenzaba a responder por vías alternativas a las prácticas especulativas que sólo repetían y agravan los problemas. El Departamento, con ánimos de eficiencia técnica, se había limitado a la construcción de grandes obras de infraestructura y se había retirado del campo de la gestión urbana. El enorme conjunto de demandas insatisfechas que existía a finales de los sesenta, alimentadas en gran parte por la estrecha simbiosis entre corrientes migratorias y especulación de la tierra, habían contribuido a la búsqueda de nuevos canales políticos, especialmente a partir de 1968, año en el que el despotismo y la rebeldía ciudadana campearon por las calles.”

El movimiento estudiantil fue, en términos estrictos, un relación de *Inputs/ Outputs* entre el sistema político nacional y la sociedad como entorno, además “en la lógica interna del conflicto del 68 se ve con mucha claridad que los estudiantes habían aprendido ciertos métodos de lucha política, a partir del movimiento ferrocarrilero y de las propias luchas estudiantiles, que les permitieron articular un cuestionamiento a fondo. Esta circunstancia histórica y política determinó la forma específica del conflicto. También influyeron el movimiento médico, el Movimiento de Liberación

³² Careaga Gabriel, *Los espejismos del desarrollo. Entre la utopía y el progreso*, Océano, México, 1983, pp. 211.

³³ Cisneros, *Supra*, pp. 185, 186. También la cita siguiente.

Nacional, la CCI. Esas experiencias se acumularon en las vanguardias políticas que a la postre participarían en la dirección.

“Un aspecto que tiene mucho que ver con el presente es la violencia del 68. Es un componente fundamental de los métodos de lucha, pero además tiene una repercusión en el presente que todavía se registra en la atmósfera política del país, de la izquierda sobre todo. No la violencia como uso de la fuerza que desarticula o desorganiza; el recurso de la violencia alimenta y adiestra a buena parte de la izquierda mexicana.

Al experimentar Tlatelolco en carne propia, los estudiantes adoptaron la idea de que el consenso y la legitimidad habían desaparecido. La única manera de enfrentar al poder era mediante la fuerza pura. De aquí se derivan las líneas políticas de los años posteriores que culminaron en la guerrilla terrorista. Desde luego, la represión tiene mucho que ver con el triunfo del autoritarismo dentro de la izquierda: el autoritarismo genera autoritarismo. Por lo tanto, el 68 representa una experiencia histórica cuyo elemento ordenador fue la violencia.”³⁴

Encontramos aquí dos indicaciones que posibilitaron el desarrollo histórico de los siguientes años, incluso evidencian el hilo conductor de lo que sucedería en la ciudad en lo que resta del siglo en lo referente a las relaciones *sistema/ entorno* dentro de la ciudad. Por un lado la violencia como recurso de irritabilidad entre entorno y sistema por igual, además, hubo a partir de entonces una reconfiguración de las estrategias de negociación entre las organizaciones civiles y el gobierno, es decir, los conductos de información indicados en la forma, que se transformarán posteriormente en comunicación al interior del sistema se diversificaron de una manera muy intempestiva tratando de responder a la complejidad, no sólo del entorno desde la perspectiva del sistema, también de las necesidades de generar procesos de equilibrio de la complejidad misma de la ciudad habitada, es decir, de plantear funciones autopoieticas en el entorno visto a si mismo como sistema.

La gran tarea entonces, a partir de los años circundantes a 1965, tanto para el sistema de gobierno del DF como para las organizaciones de colonos y en general la ciudadanía, fue la de reelaborar la dirección de los hechos y el modo de procesarlos en la ciudad, en ello tuvo que ver la creación de los canales necesarios para que transitara la información entre sistema y entorno como señalamos arriba. Esto fue en algún grado influenciado por el movimiento estudiantil, y se ilustra de la siguiente manera:

³⁴ “Secuelas en la Izquierda”, entrevista con Gilberto Guevara Niebla, en Bellinghausen Hermann (coord.), *Pensar el 68*, Cal y Arena, México, Quinta Edición 1998, pp. 151 – 154. Además dice: “Incluso la apertura del espacio democrático que existe hoy en México hay que remitirla a aquella experiencia política decisiva para el país.”

“Independientemente de las consecuencias políticas nacionales, el movimiento de 1968 tuvo una expresión muy concreta dentro de la ciudad. Entonces ¿qué paso con ese movimiento después de la represión? En la época de Luis Echeverría, la educación superior pública recibió un impulso inédito. Prueba de ello es que la Universidad creó los Colegios de Ciencias y Humanidades y después se desconcentró en las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales. Se crearon los Colegios de Bachilleres y la Universidad Autónoma Metropolitana, instituciones que, a la postre, se convirtieron en receptáculos de muchas corrientes político – ideológicas opositoras al régimen que se manifestaban en el movimiento del 68.

Es así que un numeroso grupo de profesores y estudiantes se politizó. Una parte importante se fue al campo y después, regresó a las colonias, como San Miguel Teotongo. Aunque, bien es cierto, hablamos de un fenómeno que se inició más por movimientos e intereses inmobiliarios de gente de los Reyes, municipio de La Paz, y empezó a crecer con una naturaleza distinta en la medida que se hizo presente este grupo de profesores y de estudiantes, casi todos ellos universitarios.

También surgieron las guerrillas, que tuvieron, en general, un carácter intermitente y minúsculo; sólo sobrevivieron algunos movimientos subversivos que tuvieron presencia durante algunos años. Uno muy importante, sobre el cual no se ha escrito suficiente, es la Organización de Izquierda Revolucionaria Línea de Masas (OIR – LM) que patrocinó Adolfo Orive y que tuvo presencia, sobre todo, fuera de la ciudad de México, pero que después recuperó su papel protagónico dentro de ciertas zonas en la ciudad, aunque originalmente estaba orientada a la lucha campesina.

También surgió en esa época un movimiento que fue creciendo bajo el patrocinio y la dirección de un grupo de ingenieros agrónomos de Chapingo y se llamaba Antorcha Campesina; en el caso del Distrito Federal, y de otras zonas urbanas, se llamó Antorcha Popular.

Dentro de la sociedad misma había sentimiento, pero no organización. Las organizaciones vecinales, como las del Movimiento Urbano Popular (MUP), tenían como sede original San Miguel Teotongo. Dentro de la ciudad, el movimiento inquilinario era muy débil – porque el impacto de las rentas congeladas mitigó muchos de los problemas inquilinarios y los llevó, en muchos casos, a conflictos larguísimos dentro de los tribunales, pero nada más – y fundamentalmente se desarrolló en la colonia Guerrero.”³⁵

Con ésta indicación se evidencia un punto que estuvo en discusión y ocuparía al sistema durante la década de 1970 y hasta después de 1985, la necesidad de viviendas de los habitantes frente a las intenciones de dirigir el crecimiento de la ciudad por parte del gobierno, si recordamos ya el PAN había puesto la indicación en la memoria del sistema al indicar – a principios de la gestión de Uruchurtu – que era necesario replantear el régimen municipal en la ciudad, ahora se trataba de reelaborar las relaciones gobierno – ciudadanía, el tipo de operaciones que se llevaron a cabo estuvieron distinguidas por la diferencia *necesidades del entorno/ operaciones del sistema*, bajo tal algoritmo es que se agrupan los problemas de habitación y dotación de servicios, frente a las intenciones de intervenir en la composición urbana y reubicar o reestablecer las densidades y usos de suelo en la ciudad.

³⁵ UNAM, *Supra*, pp. 60 – 62.

Con esto no se intenta plantear que los problemas que indicamos arriba no se presentaran en años anteriores, lo que se indica es que por primera vez la diferenciación entre las necesidades de la población y las intenciones del gobierno de definir la traza urbana de manera unilateral, sin considerar la complejidad del entorno; fue un problema visible y que impidió o dificultó la realización de algunas obras.

Por otro lado, aunque hacia la década de 1970 las condiciones de la ciudad, junto con las del país cambiaron, y ya no fue tan fácil para el gobierno proveer de servicios, o decir que lo hacia, a una ciudad en evidente expansión, bajo un contexto de crisis y déficit en el gasto público. Existieron obras urbanas importantes en la ciudad, como la construcción del metro y los ejes viales 1 y 2 norte, pero era una gestión autoritaria del espacio, si bien hubo cierta resistencia por parte de algunos actores, los cuestionamientos no irrumpieron el espacio público, no se cuestionó la legitimidad de la autoridad en general, después del 68, no se pudo hablar de un movimiento social que lograra modificar las estructuras sociales en referencia al orden en la ciudad, sólo se podía hablar, en los casos extremos, de cuestionar a las autoridades locales, pero sin lograr un efecto visible. Aunque:

“se tenían también varias experiencias de resistencia a los proyectos de renovación urbana, en particular en el Plan Tepito, en donde el inicio del proyecto, con la renovación buldózer y la construcción de “Los Palomares” y después “La Fortaleza”, había generado en la conciencia colectiva un rechazo a una operación que consistía en destruir el tejido urbano y social de un barrio. Con el mote de “Los Palomares”, que los tepiteños pusieron a los conjuntos habitacionales, se señalaba la cuestión de la superficie insuficiente de las nuevas viviendas, pero también la eliminación de la articulación entre la vivienda y la actividad económica que el proyecto de renovación urbana eliminaba de tajo. La organización del barrio, conjuntamente con el Taller Cinco de la escuela de arquitectura Autogobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, presentó, en 1980 un proyecto alternativo, opuesto al Plan Tepito, que fue premiado por la Unión Internacional de Arquitectos”³⁶

Todas estas experiencias y la baja capacidad del sistema para procesarlas negaron la posibilidad de encontrar una formula de gestión para el gobierno en donde el sistema realizara funciones autopoieticas sin al necesidad de rechazar los estímulos del entorno. De otra forma, durante todo este tiempo el gobierno se había dedicado a intentar guiar la configuración de la ciudad y solo en escasos momentos reconoció a los habitantes

³⁶ Ibid. pp. 63.

espacios de interlocución donde realmente reconociera la opinión de los ciudadanos; por el contrario creó espacios avalados por el partido oficial donde lo único que se buscaba (por parte del gobierno) era un coro que diera legitimidad a sus acciones.

Prueba de ello es que, como consecuencia de la reforma política condensada en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPE) declarada en 1977 en la Iniciativa de Nueva ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal presentada por el Presidente de la República, José López Portillo el 20 de diciembre de 1978,³⁷ se incluyó por parte de la comisión revisora los capítulos V y VI donde se trata sobre los órganos de colaboración vecinal y ciudadana; y la participación política de los ciudadanos, el debate se aprobó en lo general el mismo día y se discutió y aprobó en lo particular al día siguiente. Sobre los capítulos que se menciona, quedó de la siguiente manera:

“CAPITULO V

De los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana

Artículo 44. 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 prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta Ley y en los reglamentos respectivos.

Artículo 45. 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 integrarán 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;

Artículo 46. Los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, prestarán su concurso mediante el ejercicio de las atribuciones y cumplimiento de las obligaciones que les señalen los reglamentos respectivos.

Artículo 47. Son atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos:

I. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente;

II. Proponer al Delegado, las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos, y sugerir nuevos servicios;

³⁷ Para una revisión de la causas de la reforma y ese periodo véase, Quiroz Pérez, *De Carranza a Salinas. Otras razones en el ejercicio del poder en México*, UAM – A, México, pp. 277 – 308.

III. Informar al Consejo Consultivo y al Delegado respectivo, sobre el estado que guarden los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros, obras de ornato, y, en general, todo aquello en que la comunidad tenga interés;

IV. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos, públicos o privados, que se presten en la Delegación;

V. Dar opinión al Delegado, sobre las medidas administrativas de las Delegaciones; conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes;

VI. 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.

VII. Cooperar, en los casos de emergencia, con las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

VIII. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social;

IX. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios que afecten a su comunidad y proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos;

X. Recibir contestación y explicación suficiente sobre sus opiniones y proposiciones por parte de la autoridad competente;

XI. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

"Artículo 48. La integración de las Juntas de Vecinos se hará con la oportunidad necesaria para que el Consejo Consultivo pueda a su vez integrarse y funcionar dentro del término que fije su reglamento.

Artículo 49. En la primera sesión que celebre el Consejo Consultivo, después de su integración, designará de entre sus miembros, mediante cédula de votación, un Presidente y su respectivo suplente.

Artículo 50. Los cargos de Miembros de los Comités de Manzana, de las Asociaciones de Residentes y de las Juntas de Vecinos, serán honorarios.

Artículo 51. Corresponden al Consejo Consultivo las siguientes atribuciones:

I. 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, en la forma en que fijen las leyes y reglamentos aplicables.

II. Proponer a la consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal proyectos de leyes y reglamentos, y reformas o derogaciones de leyes y reglamentos vigentes en el propio Distrito Federal y opinar sobre los nuevos proyectos, o sobre las reformas o abrogación de los ya existentes que procedan de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo, sobre estas materias proponer al Jefe del Departamento, la instauración del referéndum y apoyar o no la substanciación de la iniciativa popular;

III. Informar al Jefe del Departamento del Distrito Federal las deficiencias que surjan en la administración pública, y, especialmente, en la prestación de los servicios generales de cualquier tipo;

IV. Proponer que determinada función o actividad que se realice regular y continuamente, se declare servicio público, cuando estime que es de interés público y de utilidad general; proponer que algún servicio público prestado por los particulares, por una empresa de participación estatal o por un organismo descentralizado, pase a serlo por el Departamento del Distrito Federal, o viceversa; y proponer la declaración y creación de nuevos servicios públicos;

V. Opinar sobre estudios de planeación urbana;

VI. Emitir opinión al Jefe del Departamento del Distrito Federal acerca de la política fiscal del propio Departamento;

VII. Coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos;

VIII. Conocer oportunamente en su integridad los planes y programas de obras y servicios del Distrito Federal y proponer adiciones, y modificaciones sobre los mismos;

IX. Recibir contestación escrita y explicación suficiente sobre las resoluciones de la autoridad competente en relación con sus opiniones y proposiciones; y

X. Las demás que fijen esta Ley y otras disposiciones aplicables.

CAPITULO VI

De la participación política de los ciudadanos

Artículo 52: Son derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, lo siguiente:

Primero: Los que le confiere la Constitución y demás Leyes y Reglamentos aplicables.

Segundo: Emitir su voto sobre los ordenamientos legales y Reglamentos sujetos al referéndum en los términos de esta Ley.

Tercero: Otorgar su apoyo a las Iniciativas Populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta Ley.

Artículo 53. 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.

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

Los derechos derivados de estos métodos serán ejercitados en los términos de esta Ley, de otras leyes y sus reglamentos.

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 un tercera parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad si se trata de los senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta Ley.

El procedimiento legal de referéndum en el caso de reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al Presidente de la República, en los términos de ley.

Artículo 55. La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos 5,000 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.

Artículo 56. El referéndum, en el caso de ordenamientos legales se substanciará una vez aprobada la ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo para los efectos de promulgación y publicación, en los términos del artículo 72 de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo.

El referéndum, en el caso de reglamentos, se substanciará una vez formulado el proyecto correspondiente y en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Ejecutivo.

La iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se substanciará una vez satisfecho los requisitos, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

La iniciativa popular, en el caso de reglamentos ,se substanciará por el Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución, de acuerdo con las reglas de procedimientos que señale la ley.

Artículo 57. El referéndum tiene objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

La iniciativa popular tiene como objeto proponer la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

Artículo 58. El referéndum es obligatorio o es 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.

El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos.

Si ocurren los supuestos señalados en el artículo 57 propuesto para el referéndum obligatorio y con estricto apego a los criterios señalados para su aplicación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los Poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro Poder, en el término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales.

No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 59. Los procedimientos de referéndum, en todos los casos previstos por esta Ley, se iniciarán previa información y difusión, con su mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal, del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum. Además, con la entrega de las formas de votación deberán incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento, solo de sus modificaciones o las razones de su derogación para el conocimiento y juicio de los votantes en el referéndum y también en la iniciativa popular. A juicio de la autoridad pueden señalarse por separado en la cédula de votación, y así tomarse la propia votación, las cuestiones de mayor importancia e interés público de un ordenamiento legal o reglamento, de manera que el rechazo de alguna de ellas, no signifique, necesariamente, el rechazo de la totalidad del documento, si no la modificación o adecuación de la proposición concreta rechazada y que, en su caso, pueda ésta sujetarse a un nuevo referéndum particular.”

El resultado fue la indicación sobre los canales de participación de los ciudadanos en las operaciones del sistema, el problema es que los canales estaban demasiado limitados y no permitían subsanar el problema inicial – la ausencia de participación de los habitantes de la ciudad en la gestión de gobierno – como observamos, el sistema había indicado ya su paradoja, pero estaba incapacitado para resolverla sin cambiar sustancialmente las relaciones con el entorno.

Si bien, hacia 1977 el sistema federal había incluido dentro de la propuesta de reforma al DF, fue hasta un año después que el mismo sistema se percató de las inconsistencias de la propuesta inicial de participación política de los ciudadanos de ésta entidad, sin embargo, a pesar de el ejercicio de reglamentación que comentamos arriba, quedó evidenciado en la discusión del 20 de diciembre que la democratización de la toma de decisiones en el DF era una necesidad inaplazable, y que por el momento sólo se prolongaba la espera de solución. La preocupación de los Diputados por la reforma política del DF no fue un estímulo suficiente para que las estructuras del sistema se transformaran, hará falta un estímulo mayor para que él observara la necesidad de establecer las indicaciones de democratización.

Lo que podemos presentar como panorama general de la estructura de gobierno y su relación con la sociedad que prevalecía antes de los sismos de 1985 y sus secuelas, es un gobierno altamente centralizado en el proceso de toma de decisiones, la relación con la sociedad era una gestión paternal en muchos sentidos, pero además en algunos casos operaba mediante mecanismos de control partidario, por tanto el sistema de gobierno del DF, como elemento supeditado a la figura presidencial, cumplía la doble función de realizar gestiones a grupos sociales específicos, con el sentido de una práctica corporativa, o de cooptación ciudadana, y por otro lado, reproducía la imagen del gobierno paternal. Observamos entonces que la legitimidad del gobierno – con sus figuras elegidas de manera unilineal – disminuía conforme avanzaban los años.

Como resulta de todo lo anterior encontramos la necesidad del sistema de realizar una operación que abriera la posibilidad de encontrar una forma legítima de recrear la configuración de la ciudad en conjunto con los ciudadanos. El problema era entonces encontrar una función de acoplamiento entre sistema y entorno (*gobierno/ciudadanía*) la única solución era democratizar la ciudad y el mejor intento fue crear los consejeros ciudadanos, podemos encontrar en eso dos indicaciones por un lado no se podía democratizar la ciudad sin esperar conservar las estructuras tal como en ese entonces; por otro lado esa necesidad era infranqueable, pero para finales de la década de 1970 en las operaciones del sistema no se había encontrado un algoritmo que pudiera superar las razones planteadas en el decreto de Obregón.

Capítulo III El aumento de complejidad y la democratización de la Ciudad de México

Hacia 1985, la ciudad de México concentraba una complejidad social elevada, el sistema mismo, como ya vimos, requería de adecuaciones en sus elementos y operaciones que le permitieran corresponder a la complejidad que la ciudad misma como entorno del sistema se generaba.

Los problemas de vivienda, de abasto y prestación de servicio, así como de transporte, eran sólo algunas de las necesidades que se evidenciaban día a día en la ciudad; pero hasta el momento, nada había sido un impulso suficiente para que el sistema observara la problemática que se generaba a su interior, la incompatibilidad de códigos referenciales entre el gobierno y la ciudadanía. Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 vinieron a cumplir esa función, fueron un estímulo que permitió al sistema generar sus propios mecanismos de subsistencia, después de que sucedieran, el proceso de democratización comenzó en la ciudad y aunque no ha terminado, el sistema pudo generar funciones autopoieticas a partir de ese mismo proceso.

a) Los sismos y la legitimidad: una valoración

El 19 de septiembre a las 7:19 AM se sintió en la ciudad de México un sismo con una magnitud de 8.1 en la escala de Richter, el epicentro se ubicó cerca de la desembocadura del Río Balsas, frente a las costas de Guerrero y Michoacán, a unos 400 KM de la ciudad. Debido a su gran intensidad, a su duración y a que en buena parte de la zona el terreno es blando las ondas hicieron entrar en resonancia a muchos edificios dañándolos seriamente.¹

En poco tiempo se veía a las personas ayudando en el rescate de quienes quedaron sepultados dentro de los edificios derrumbados. En éste sismo “se cayeron 371 edificios

¹ El sismo fue provocado por el movimiento de la placa de Cocos bajo la placa Americana. El epicentro se ubicó en la zona de quietud sísmica, o brecha sísmica, de Michoacán, que no se había movido hace mucho tiempo. En: Fundación ICA, *Experiencias derivadas de los sismos de septiembre de 1985*, Fundación ICA, LIMUSA, México, 1988. pp. 67.

de una altura de entre siete y 18 pisos”,² las edificaciones dañadas sumaron 4310 en el distrito y el número de muertos fue incontable.³

“El terremoto que devastó el jueves 19 de septiembre a la Ciudad de México, se tradujo en una de las mayores catástrofes de nuestra historia, con miles de muertos y heridos y gran destrucción de edificios, entre ellos algunos de importancia estratégica como el Centro Médico, el Hospital Juárez, el Hospital General, la Secretaría de Comunicaciones y las centrales telefónicas de Victoria y San Juan. La magnitud de la tragedia suscitó de inmediato reacciones colectivas desconocidas en la vida del México contemporáneo.”⁴ “El primer sismo fue seguido por otro de menor intensidad, 6,5 grados Richter, el viernes 20 a las 19: 38.”⁵

También fueron dañadas las instalaciones de Televisa Chapultepec y las líneas del metro permanecieron cerradas durante un tiempo y todo ello limitó la comunicación de la ciudad al interior y al exterior. Tampoco entre las autoridades ni entre los habitantes se sabía la magnitud de los daños, sólo conforme la gente se acercaba al centro la solidaridad se hacía presente.

“El viernes 20 de septiembre – después del segundo temblor – el presidente Miguel de la Madrid envió un mensaje a la nación donde afirmó – entre reconocimientos y agradecimientos a la población capitalina por la solidaridad mostrada – que “la capital de la República no está arrasada, la mayor parte sigue en pie”, al igual que la mayoría de sus habitantes, dijo.”⁶

² A veinte años no hay una investigación oficial del terremoto: Cinna Lomitz, en *La Jornada*, Sábado 17 de septiembre de 2005. Aunque ICA plantea que: “la mayor parte de los daños se concentró en algunos edificios de mediana altura, entre 6 y 15 niveles, ubicados en la zona de terreno blando de la ciudad.” ICA, *supra*. pp. 96.

³ Elaboración propia a partir de los datos presentados en UNAM, Op. Cit., pp. pero “según el informe de la Comisión Metropolitana de Emergencia, los sismos dañaron 3745 inmuebles de la ciudad de México destinados a uso habitacional. De acuerdo con la evaluación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, aproximadamente 90 mil viviendas fueron afectadas; de ellas, 30 mil tendrán que ser demolidas. En el diagnóstico final de los organismos estatales relacionados con el problema de la vivienda, se estima que 46 mil familias deberán recibir apoyo y que de ellas 25 mil resultaron directamente afectadas por los sismos. Estas cifras tan diferentes reflejan entre otras cosas la dificultad de estimar la cuantía de los daños.” Rabel Cecilia, Mier y Terán Martha, *Los damnificados por los sismos de 1985 en la ciudad de México*, en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México, Abril - Junio de 1986. pp. 3 – 28. Hemeroteca Nacional.

⁴ En: Después de la tragedia, la ciudad que queremos. Nexos, Octubre de 1985. Hemeroteca Nacional.

⁵ Arreola Álvaro, et al, *Memoria: los primeros ocho días*. en *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México, Abril - Junio de 1986. pp. 105 – 120. “la ciudad fue sacudida por un segundo movimiento telúrico de menor intensidad que el del jueves. El sismo registrado a las 19:40 horas del viernes 20, de 6.5 en la escala de Richter, provocó nuevos derrumbes. La zona mas afectada fue de nueva cuenta el centro de la ciudad. Algunos inmuebles resentidos por el temblor del jueves se vinieron abajo. Oficialmente se reportó el derrumbe de 50 edificios en el transcurso del día.” *La capital, zona de desastre; la revisión durará meses*, en *Proceso* 464, 23 de Septiembre de 1985. pp. 6. “Viernes 20, 7:30 de la noche. Inevitablemente, el nuevo temblor afianza el pánico. El miedo se extiende y se prodiga en los rezos en plena calle, en los hombres y mujeres hincados sollozando, en las frases incoherentes dichas a nadie desde la angustia, en expresiones verbales contra las autoridades invisibles.” Monsivais Carlos, *La solidaridad de la población en realidad fue toma de poder*, en *Proceso* 464, 23 de Septiembre de 1985. pp. 15.

⁶ En *Proceso* 464, 23 de Septiembre de 1985. pp. 7. Hemeroteca Nacional.

Pero aunado a las reacciones de las autoridades e instituciones los habitantes de la ciudad dieron muestras de solidaridad – así llamadas – mediante las que participaron en el rescate de cuerpos de muertos y sobrevivientes, pertenencias y remoción de escombros, también en la organización del tránsito. Se formaron cuadrillas de voluntarios para trabajar en la zona dañada, de inmediato comenzaron a llegar personas de todas partes de la ciudad para ayudar o bien observar el desastre. Aunque mayormente se dio relevancia a esta participación y la influencia que tuvo en la vida cotidiana posterior a los sismos, no podemos dejar de lado que:

“la rapiña corrió a cargo de algunos voluntarios, socorristas, trabajadores, policías e incluso militares, que en las labores de rescate desvalijaron cadáveres o hurtaron departamentos desocupados. Aún ardiendo, la empresa Salinas y Rocha de la avenida Juárez fue saqueada. Gabriel Laurel, primer maestro de infantería de Marina, destacado en el centro de la ciudad, relato: El día del temblor todo mundo corría desesperado. Mucha gente entraba a robar a los edificios. No respetaron nada. No parecían rateros ni gente humilde, sino personas con recursos que robaban por ambición o porque son cleptómanos. Algunos de nuestros compañeros fueron detenidos porque también se les descubrió en el saqueo.”⁷

Con todo, algo es innegable, en los momentos posteriores a los sismos las autoridades no tuvieron la capacidad de respuesta que las circunstancias ameritaban, ante ello, la sociedad reaccionó de la manera que mas se le facilitó para resolver los problemas inmediatos. Podemos hablar sobre varias razones que suscitaron esta reacción, pero el caso aquí es reflexionar sobre las reacciones en el sistema que se desprenden de la actuación de las personas ante los sismos.

Siendo que los sismos afectaron en mayor medida las colonias Álamos, Obrera, Doctores, Centro, Narvarte, Roma y Juárez,⁸ no parece difícil establecer conexiones de comunicación entre vecinos, además en un perímetro muy delimitado, pero en un sentido distinto cabría la pregunta, porqué entonces no pudo el gobierno tener rapidez de acción, y la respuesta se encuentra en los grados de organización que tenía lo que en aquellos momentos se nombró como sociedad civil – recordemos que ya se argumentó sobre la experiencia social en cuanto a organización y gestión – y por otro lado en el gobierno, por dos cuestiones: no existía la capacidad organizativa para atender una emergencia de esta magnitud, la memoria en el sistema no registró catástrofe similar y por tanto no había un plan de emergencia para la ciudad ni un cuerpo de profesionales

⁷ Monsiváis Carlos, *Los poderes contraatacan ante una sociedad civil que rechaza la sumisión*, en Proceso 465, 30 de Septiembre de 1985, pp. 7. Hemeroteca Nacional.

⁸ UNAM, *Supra*, pp. 107.

que la atendiera;⁹ los sismos más fuertes y cercanos fueron los de 1957 y 1979, y los daños en esas ocasiones no fueron mayores a vidrios rotos y el caso en que el Ángel de la Independencia se cayó en el primero.

Por lo demás, en años anteriores se habían revisado los reglamentos de diseño sísmico que debían regir en la Ciudad, antes de 1985, el que regía databa de 1976 y “fue reconocido como de vanguardia en la época de su publicación, con avances notables a nivel mundial; sin embargo, los cambios en la tecnología y los resultados de investigaciones llevadas a cabo en México y en el extranjero hicieron necesaria su revisión, la cual se había iniciado hacia fines de 1984, con objeto de recuperar el nivel tecnológico adecuado, reconociendo que un reglamento es un documento dinámico y adaptable a la realidad.”¹⁰

Segundo, las adecuaciones en los reglamentos relacionados con la construcción – aunque hubieran sido inmediatas – no solventaban la necesidad apremiante de iniciar las labores de rescate, instalación de campamentos, abastecimiento, etc. El gobierno, por falta de un plan que previera estos eventos y por falta de recursos humanos y de infraestructura no podía actuar de inmediato, además no existía tampoco la legitimidad para llamar a los ciudadanos a nada; cuando se implementó el plan DN –III y se pidió a la gente que no asistiera a las zonas afectadas, lo que sucedió fue que toda la gente que pudo asistió.¹¹

Si pensáramos además en porqué el gobierno no se pudo apoyar en la sociedad ya organizada para enfrentar la tragedia, porqué se presentó el proceso posterior de tensión – distensión, encontraríamos que el problema se centró en la comunicación. Incluso, el problema de transmisión de información entre gobierno sociedad y de comunicación al

⁹ “En este siglo habían ocurrido en el país al menos 7 sismos de magnitud comparable, algunos de los cuales seguramente se sintieron también con gran intensidad en la Ciudad de México; sin embargo, en las fechas en que ocurrieron: 1900, 1903, 1907, 1928, 1931 y 1932, la Ciudad de México era completamente distinta a la actual, pues no había en esa época edificios similares a los más afectados en esta ocasión.” El sismo de mayor intensidad en la ciudad, en fechas recientes, fue el del 28 de julio de 1957, de magnitud 7.5 (según revisiones recientes el calor correcto debe ser 7.7) y las recomendaciones sobre el diseño sísmico del reglamento se basaron en lo observado en ese movimiento.

¹⁰ “El sismo del 19 de septiembre de 1985 y su réplica del día siguiente aceleraron ese proceso, obligando a emitir modificaciones de emergencia que debían emplearse en los proyectos de reparación de todas aquellas construcciones dañadas por estos sismos, así como en construcciones nuevas ubicadas en la zona de terreno blando y transición mientras no se contara con un nuevo reglamento.” Ver: ICA, *supra*, pp. 61.

¹¹ El DN – III es un plan que, evidentemente, estaba muy debajo de las necesidades de un fenómeno de esa naturaleza. Consistía en volar helicópteros, llevar bolsas de comida y recoger a los heridos. (...) Eso, aplicado en el Distrito Federal, era una gota de agua en el desierto. UNAM, *Supra*, pp. 112 – 113.

interior del sistema ya existía, lo único que sucedió es que el impulso de los sismos lo llevó a puntos límites y el desenlace fue la transformación de la forma de gobierno en años posteriores.

Cuando vemos los sismos como un estímulo del entorno natural captado por el sistema – porque era necesario, no por elección – y pensamos en la respuesta social como un factor que determinó las posibilidades de acción siguientes, lo que resulta es que los sismos como estímulo no fueron procesados en primera instancia por el sistema de gobierno de la ciudad, los grupos sociales implicados y que después establecen una diferenciación como elementos del sistema social –dentro de un orden contingente que tendió a regularse –¹² procesan primero la información que generaron los sismos como estímulo a la sociedad, y operan con las distinciones solidaridad/ individualismo; desalojar/ no desalojar; reconstruir/ no reconstruir; después hacen consiente el papel que desempeñan en los cambios que sufría la estructura de la ciudad, y posteriormente lo transmiten al gobierno como descontento hacía el régimen, sólo que las necesidades fueron pensadas de una manera distinta. Veamos como fue.

Ante la magnitud de los sismos las primeras respuestas fueron dadas por los habitantes mismos de la ciudad, en poco tiempo fue visible la muestra de solidaridad de los habitantes de las colonias afectadas y de otros lados también.¹³ Después, el desconcierto de las autoridades, las primeras reacciones del gobierno y comienzan las operaciones de rescate. Cuando comienzan a llegar soldados y policías a las zonas dañadas queriendo tomar el mando, los ciudadanos rechazan su autoridad, esto es producto de la poca legitimidad del gobierno en el DF.¹⁴

¹² Sólo así puede explicar el sistema que cómo resultado de los sismos y los sucesos posteriores existan ahora, organizaciones del tipo Asamblea de Barrios – que en palabras de Marcos Rascón se forma a raíz de los sismos o la misma Asamblea Legislativa del DF, estos elementos se institucionalizan porque posterior a los sismos el sistema de gobierno reconoce la necesidad de aquella función que cómo emergentes, mas de una organización podía realizar. Ibid, pp. 222.

¹³ Las que mas inmuebles afectados tuvieron fueron la Centro y la Roma con 673 y 724 respectivamente y un total de 1397. Aunque enseguida se vieron los trabajos de rescate por colonos, vecinos y voluntarios de las colonias Álamos, Obrera, Doctores, Centro, Narvarte, Roma y Juárez, que fueron las colonias dañadas.

¹⁴ Aunque hay más factores a considerar, en palabras de Marco Rascón: “También hay otra cuestión que explica la magnitud y las implicaciones del sismo del jueves 19 de septiembre, y es el día siguiente. El segundo temblor, que sucedió aproximadamente a las ocho de la noche, nos sorprendió en penumbra en la avenida de los Insurgentes con toda la gente caminando, como si fuera una gran manifestación, en absoluto silencio; únicamente se escuchaban los pasos. La gente rezaba y nos veíamos unos a otros las caras, como si estuviéramos presenciando el fin del mundo. Yo siento que había un ambiente de temor y,

Aunque la capacidad de respuesta de las redes existentes y la solidaridad de los habitantes ayudó a solventar algunos de los problemas inmediatos, sobre todo en el rescate de los cuerpos; el segundo temblor agravó demasiado la situación. El gobierno de la ciudad e incluso el federal no estaban preparados para procesar estos estímulos, además al interior también había posturas encontradas:

“Efectivamente hubo pugnas al interior del gabinete. Además, había dos concepciones políticas: por un lado, teníamos una rigidez presupuestaria, originada de la crisis de 1982; la concepción de Jesús Silva Herzog, titular de la Secretaría de Hacienda y crédito Público (SHCP), quién restringió los gastos, aunque se tuvieran que levantar los muertos. Por otro lado, la percepción de Carlos Salinas de Gortari, entonces titular de la Secretaría de Programación y presupuesto (SPP), para quién había que olvidarse de los parámetros presupuestarios y sacar el dinero.”¹⁵

Esto explica en parte el retraso del gobierno para actuar, en primera, nadie tenía claro de que se trataba la emergencia, en segunda, conociendo la incapacidad del gobierno para dar cauce a los conflictos que iban surgiendo, la participación de los habitantes desbordó las instituciones, y entonces hubo que atender a los ciudadanos que ya se habían organizado y a la tragedia al mismo tiempo.

En términos estrictos hubo dos conflictos, el urbano y el político, el primero determinado por el derrumbamiento de los edificios y la necesidad de reconstrucción, además de la satisfacción de las necesidades de los habitantes y el segundo por la ingerencia de estos mismos en ella. De ésta manera el gobierno tenía que acomodar el cúmulo de impulsos que recibía, con una estrategia que le permitiera reducir el nivel de complejidad en estos impulsos.

Esto no fue fácil, recordemos que durante el periodo de gestión del DDF los habitantes de la ciudad, en algunos lugares, habían estado intentando figuras organizativas que les permitiera satisfacer las necesidades de servicios urbanos, ya fuera negociando con el gobierno o por su propia cuenta.

Cuando sucedieron los temblores al menos los vecinos se conocían y sabían también algunas cosas sobre gestión y organización. El caso es que en estricto sentido los sismos

en términos de opinión pública, cualquier declaración de que las cosas estaban tranquilas era como echarle un cerillo encendido a un tanque de gasolina.” Ibid. Pp. 91.

¹⁵ Ibid. pp. 104.

fueron una sorpresa pero en la ciudadanía sí había memoria de operaciones anteriores que tenían que ver con la solidaridad en caso de dificultades o carencias, lo que en la ciudad no había era memoria de algún evento de dimensiones destructivas similares, el caso mas cercano era el incendio de San Juan Ixhuatepec, pero en esa ocasión el desastre no se insertó en el espacio de lo público, en cambio los sismos permitieron que se desestabilizara lo suficiente el gobierno para producir los efectos del cambio político desde antes anunciado como eminente.

“Había experiencias de negociación entre el gobierno y los habitantes de las áreas centrales deterioradas de la ciudad. Había resultados tangibles de esta negociación, ciertamente a escala reducida, que demostraron que era posible construir vivienda para los sectores populares en el centro de la ciudad. La Cooperativa Guerrero, desde los años sesenta, tenía una estrategia de resistencia a los desalojos y un plan de solidaridad con los habitantes de vecindades derrumbadas en época de lluvias por la falta de mantenimiento; elaboró un plan parcial de barrio y logró la construcción de dos conjuntos habitacionales (Coatlán y Santa Ana) con financiamiento combinado y cruzado del INFONAVIT y el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), una verdadera innovación financiera en ese momento.”¹⁶

Para los habitantes, la principal preocupación fue la de las labores de rescate, después buscar a los desaparecidos, rescatar los cuerpos y al mismo tiempo organizar los campamentos, para ello se vio la participación de personas de distintas edades, hombres y mujeres, encargándose de inmediato de las mas diversas actividades: remoción de escombros, rescate de los atrapados en las ruinas, acopio y transporte de todo tipo de medios de auxilio, donación de sangre, dirección del transito de vehículos, traslado de heridos, organización de albergues, suministro alimenticio, atención médica, etcétera.¹⁷

Después de los sismos, los habitantes de las zonas más dañadas salieron a las calles a vivir, como sus casas estaban casi derruidas o derruidas y, aunque tenían la opción de ir a los albergues o reinstalarse en las afueras de la ciudad, los habitantes prefirieron quedarse en sus casas o afuera de ellas, la intención era cuidar que no entrara la policía, el ejercito o algún desconocido, aunque el mayor temor fue el de ser desalojados, ya que existía la percepción de que, aprovechando las eventualidades, se procedería a desplazar a las clases bajas hacia la periferia de la ciudad y concentrar el capital más rentable en la zona centro; eso explica la ilegitimidad de las autoridades.

¹⁶ Ibid. pp. 71.

¹⁷ Arreola, *Supra*, pp. 112.

Además, la gran movilización espontánea de la ciudadanía y la apabullante respuesta popular solidaria, junto con el estupor y anonadamiento gubernamental, son quizá las más impresionantes lecciones del sismo. Por ello, algunas autoridades trataron de impedir que la movilización de los voluntarios prosiguiera – después de haber marchado hacia la SEDUE, FONHAPO, Contraloría, la Cámara de Diputados y los Pinos; para hacer sus demandas de investigaciones, deslinde de responsabilidades, castigo a las autoridades negligentes, pago de indemnizaciones, vivienda, etcétera. – pese al inicial reconocimiento que les hizo el Presidente, y sobre todo, que pueda cristalizar en algo más.¹⁸

Ante tal movilización el gobierno tomó como primer reacción la limitación de los espacios de participación, había que hacer compatibles los canales de intercambio de información y por tanto fue necesario que las brigadas y los albergues se registren, fue necesario también que la mayor parte de la población permaneciera en casa, “todo está bajo control”, pero para evitar que las cosas se desbordaran se requirió mantener la calma y dejar las cosas en manos de las autoridades.

Por supuesto que los habitantes ante las necesidades evidentes y habiendo rebasado las capacidades del gobierno en lo referente a trabajos de recate y auxilio, permanecieron en las calles y solicitaron de las autoridades la respuesta de las instituciones a las necesidades de la población, en vez de la organización de la ciudadanía.

Como una forma de reducir la complejidad de los estímulos de los habitantes; surgió la propuesta de expropiar los predios dañados, indemnizar a los dueños – en su mayoría arrendadores – y entonces comenzar la reconstrucción pero cediendo las propiedades a sus habitantes por un costo accesible.

b) La transformación política del gobierno del DF: una adecuación necesaria

La transformación política a la que dio paso el proceso posterior a los sismos comenzó con las acciones con que las dependencias oficiales respondieron a la tragedia, después del pasmo, los intentos de retomar el control fueron, en su encuentro con las voluntades ciudadanas ya organizadas, lo que detonó la necesidad de transformar el

¹⁸ Ibid.

gobierno de la ciudad. En la Cámara de Diputados el día veinte de septiembre de aquel año se celebró una sesión donde, después de varios posicionamientos de las fracciones parlamentarias se conformó una comisión pluripartidista con la que se pretendía conocer la magnitud de los eventos y las tareas en las que fuera pertinente que participara el poder legislativo. En su informe presentado el día 24 la comisión informó:

“Ayer a las 14 horas la Comisión se reunió con el Secretario de Gobernación quien informó que a raíz de los acontecimientos trágicos del día 19 el C. Presidente de la República creó dos comisiones; una a nivel nacional que permitiera el funcionamiento de la estructura del país apoyando a la entidades de la Federación que sufrieron daños y a la ciudad de México; y otra a nivel metropolitano para apoyar en las tareas de rescate y reconstrucción de la ciudad capital. En estas dos comisiones sesionan las secretarías de Estado cuyas tareas sustantivas son útiles para una situación como la que estamos viviendo. El Presidente de la República se encuentra al mando de la operación y ha estado presente en los lugares afectados. La presencia del C. Presidente ha facilitado los mecanismos de gobierno y la promoción de la participación social; a pesar del rompimiento de las comunicaciones se ha mantenido el contacto con el interior de la República.”¹⁹

La comisión que tuvo como tarea asistir a los ciudadanos en las obras de rescate fue la Comisión Metropolitana de Emergencia, encabezada por el Departamento del Distrito Federal, correspondiendo la Secretaría Técnica a la Subsecretaría de Gobernación. En ella participaron la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Salud, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Educación Pública;²⁰ a ella se añadió el lunes treinta de septiembre, la comisión evaluadora del sismo y el jueves tres de octubre el comité supervisor de donativos y la comisión nacional de reconstrucción encabezada por el presidente de la república cuyo objetivo principal será lograr la movilización social y la participación de la sociedad civil en las tareas de reconstrucción.²¹

“El decreto de referencia estableció que la Comisión guiaría el desempeño de sus tareas conforme, entre otros criterios, a los de auxilio eficaz a los damnificados; coordinación de la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción de viviendas, hospitales, y escuelas, comunicaciones, sistemas de agua potable y el reestablecimiento de servicios públicos; formulación de las readecuaciones necesarias a los planes y programas del Gobierno de la República, ubicando eficientemente las tareas de reconstrucción en las políticas de desarrollo

¹⁹ Diario de Debates, AÑO I México, D. F., martes 24 de septiembre de 1985 TOMO I. NÚM. 23, en: http://201.147.98.8/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=5113498&infobase=2docs2.nfo&softpage=Doc_Frame_Pg42

²⁰ Departamento del Distrito Federal, Historia de los Sismos de 1985, DDF, México, 1988. pp. 61.

²¹ Ni las comisiones oficiales saben de la ayuda recibida; anárquico reparto, Alisedo Pedro José, y; Empieza la reconstrucción, anunció De la Madrid y creó otra comisión, Manuel Robles, en Proceso 466, 7 de Octubre de 1985. Hemeroteca Nacional.

nacional, sectorial y regional y de observancia de un escrupuloso, eficiente y honesto uso de los recursos.”²²

El presidente De la Madrid el treinta de septiembre, en una reunión con los treinta y un gobernadores del país, mencionó que:

“el desastre obliga a su gobierno a efectuar cambios decisivos en el manejo gubernamental y a ser capaces de movilizar esa energía mostrada por el pueblo de México, que estoy seguro, será superior a la energía telúrica que nos azotó en días pasados. Dos días después, De la Madrid recibió en los pinos a colonos de Tepito, Carranza, Morelos, Villa Gómez, Centro y Nicolás Bravo, que integraron el grupo de inquilinos Damnificados de la Zona Centro, quienes le pidieron la expropiación de las zonas afectadas por el sismo, la reestructuración de los servicios públicos afectados, y la definición de los sistemas de construcción y autoconstrucción.”²³

También se había hablado ya de expropiación por diputados de la oposición,²⁴ sin embargo tal propuesta fue tomada como inapropiada en los primeros momentos por el gobierno federal, aún así, el 11 de octubre se expidió el primer decreto de expropiación en el Diario Oficial de la Federación,²⁵ este declaró de utilidad pública, de orden público e interés social, la satisfacción de las necesidades colectivas originadas con motivo de los sismos, mediante la realización de las acciones de vivienda necesarias a favor de las personas afectadas por dichos trastornos, así como el mejoramiento de los centros de población dañados por los sismos, la realización y conservación de los servicios públicos necesarios y la adopción de medidas para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.²⁶

Sobre las consideraciones que tomó el gobierno, son relevantes las siguientes:

“Que con motivo de los movimientos sísmicos ocurridos 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 prejuicios a la colectividad;
Que uno de los efectos de los sismos mencionados, es el daño que sufrieron las viviendas en el Distrito Federal ocupadas por familias de escasos recursos, en las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez, que tienen sus empleos o modestas formas de vida en esas áreas en las cuales han arraigado y se identifican en determinados barrios o colonias, hasta el punto de hacer inconveniente su reubicación en otras zonas y por tal motivo las viviendas dañadas deberán ser sustituidas por edificaciones que garanticen la seguridad de sus

²² Acuerdo por el que se crea el Comité de Auxilio Social, como órgano de consulta y participación de la Comisión Nacional de Reconstrucción, Diario Oficial de la Federación. Hemeroteca Nacional.

²³ Empieza la reconstrucción, anunció De la Madrid y creó otra comisión, Manuel Robles, en Proceso 466, 7 de Octubre de 1985. Hemeroteca Nacional.

²⁴ Ver Monje Raúl y Gerardo Salazar, La expropiación de predios, elogiada, debe tener elementos para que fructifique, el PAN la impugna, en Proceso 467 14 de octubre de 1985. Hemeroteca Nacional.

²⁵ Hubo dos decretos de expropiación, el segundo aparece con las correcciones hechas por el ejecutivo, sólo que beneficia a menos personas que el primero por concentrar menor número de inmuebles.

²⁶ Revista Mexicana de Sociología, 1986 Num. 2, Abril Junio, pp. 303 – 308. Hemeroteca Nacional.

habitantes, y solucionar al mismo tiempo problemas sociales en las condiciones de vida de las personas que resultaron afectadas por el siniestro²⁷

Este decreto vino a prestar legitimidad al gobierno, estableció un puente de entendimiento entre él y los – para entonces llamados así – damnificados. La presión social impuesta a la administración después de los sismos y en días posteriores, junto a los problemas urbanos de antaño evidenciaron la necesidad de una transformación, los decretos expropiatorios fueron una indicación del sistema de estar abierto a dar cauce a las inquietudes de los demandantes, pero no fue la solución del problema, sólo mediante indicaciones posteriores la tensión generada en el límite del sistema – el que dibujó la ruptura de la cotidianidad en función de asumir las acciones que no podía el gobierno – podría diluirse e incluir esos estímulos en el sistema.

Indicaciones sintomáticas de las dificultades que existían al interior del sistema para validar las operaciones necesarias y reducir la complejidad que se generaba son los considerandos que aparecen en el Decreto por el que se aprueba el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal,²⁸ en ellos se plantea entre otros:

- Que los fenómenos sísmicos ocurridos en el Distrito Federal, provocaron la pérdida de vidas humanas y daños materiales y generaron una situación de emergencia afrontada *inicialmente* mediante la movilización conjunta del gobierno y la población;
- Que es necesario fortalecer las bases institucionales para encauzar las tareas de reconstrucción con apoyo en criterios de desarrollo social y económico *en beneficio de las clases populares de escasos recursos económicos, y que no estén protegidas por los diferentes organismos públicos de vivienda;*
- Que el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988, determina dentro de la política de vivienda el apego a la superación de las carencias en esta materia, a través de la acción directa pública;
- Que en congruencia con los propósitos y estrategias que en materia de vivienda establece el propio Plan Nacional de Desarrollo, las acciones de construcción, rehabilitación y reforzamiento de la vivienda exigen el decidido y ordenado concurso y participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, *así como de los sectores social y privado a través de instrumentos de coordinación y concertación para optimizar y complementar recursos y esfuerzos hacia el objetivo común de la reconstrucción;*

Las premisas nos muestran las operaciones discursivas por las que el sistema logró afirmar su autoridad ante si mismo, en una observación de la realidad que realizó, se

²⁷ Ibid.

²⁸ Diario Oficial de la Federación, 14 de octubre de 1985, Hemeroteca Nacional.

plantea las cuestiones de la manera mas conveniente, primero el gobierno y la población actuaron en conjunto y de manera solidaria, se olvida así las constantes quejas de la población afectada al observar la incapacidad del gobierno para proveer los servicios más básicos. Después, presupuesto ya el liderazgo del gobierno al frente de las tareas de reconstrucción (y de hecho durante todo el periodo) se llama a fortalecer las bases institucionales para encauzar las tareas de reconstrucción con apoyo en criterios de desarrollo social y económico en beneficio de las clases populares.

Sustentando el discurso observa la congruencia con los propósitos y estrategias que en materia de vivienda establece el Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988.²⁹ Con ello se reconoce la necesidad de que las dependencias federales participen en las tareas de rehabilitación, construcción y reforzamiento. En general, las observaciones del sistema y su expresión discursiva presentan que en los hechos es necesaria su actuación y autoridad.

Frente a las acciones gubernamentales, los representantes de 28 organizaciones de colonos y damnificados se reunieron el jueves 24 de octubre en Tlatelolco, acordaron constituirse en una coordinación unitaria que les permitiera conjugar sus esfuerzos conocimientos y experiencias para poder plantear propuestas y demandas que sirvieran para la solución de los problemas específicos de cada zona. Otro fin era concretar la participación civil en el proceso de reconstrucción nacional, “en la inteligencia de que buscaban consolidar una organización ciudadana que sirva como legítimo conducto de participación en las tareas de vivienda nacional más allá de la reconstrucción misma.”³⁰

La mayoría de las organizaciones estaban agrupadas en la Coordinadora Única de Damnificados, esto permitió a los damnificados establecer un puente de comunicación con el gobierno,³¹ en el pliego de demandas que consigno su organización, dentro de los

²⁹ No debe dejarse pasar que como parte esencial de los programas de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid se consideraba la reducción del gasto público, por ende las primeras expectativas creadas alrededor de la participación del gobierno en la reconstrucción estaban dirigidas a la escasez de recursos.

³⁰ Revista Mexicana de Sociología, supra, pp. 293. Hemeroteca Nacional.

³¹ Antes de que se organizara la CUD, incluso antes del decreto, el gobierno intento establecer comunicación con los colonos por medio de los representantes de manzana o de las organizaciones de las colonias, pero esto no funcionó por dos cosas, o por falta de legitimidad de los representantes — regularmente en los primeros casos — o porque el trabajo colectivo y autoorganizado de los colonos parecía mas fructífero.

rubros de “Reconstrucción de la ciudad de México”, “Vivienda” y “De las organizaciones Ciudadanas”, entre otras se hablaba de:

“Participación de las organizaciones representativas de colonos y damnificados en todas las comisiones, comités y diferentes instancias de reconstrucción.
Establecimiento de convenios con las autoridades correspondientes, en los que se precisen responsabilidades y obligaciones específicas.
Desarrollo de programas populares de restitución y/ o reconstrucción de vivienda.
Garantizar y favorecer la propiedad social de la vivienda.
Respeto al arraigo a las formas de vida de colonos e inquilinos de las zonas afectadas, incluyendo Tlatelolco.
Ampliación del Decreto Expropiatorio a todas las zonas afectadas por el sismo, con criterios de beneficio social.
Apoyos financieros a los proyectos de desarrollo comunal elaborados por los propios afectados.
Respeto y apoyo a las organizaciones representativas de las diferentes comunidades.
Participación de estas organizaciones en la toma de decisiones sobre el futuro de las zonas donde se asienten.
Otorgamiento de garantías sobre la integridad moral y física, personal y familiar de los representantes vecinales, en un claro compromiso por parte del Estado para no reprimir, coaccionar o atentar contra quienes han recibido la encomienda de ser portavoces del sentir y opinar comunitarios.”³²

Después de las jornadas de los primeros días los ahora damnificados sabían que tenían derecho a participar de modo directo en el proceso de reconstrucción de la ciudad, eso es lo que expresaban en sus demandas y después de varias movilizaciones el gobierno tuvo que reconocer la necesidad de abrirse a la participación de los ciudadanos.

Como ya se mencionó, en algunas colonias había experiencia en la autoorganización, eso fue motivo de que en las operaciones de rescate y organización de los campamentos y albergues los ciudadanos tuvieron una acción más notoria. Lo siguiente, la reconstrucción o reubicación de los damnificados, pasaba, se quisiera o no, por la negociación con el gobierno; los costos, las gestiones y los permisos de construcción requerían de la negociación con las autoridades. Del lado del gobierno, si los colonos de las zonas dañadas no quisieron ser reubicados – en su mayoría – la opción era la reconstrucción, pero después de la decisión de expropiar, y bajo la presión de los colonos, había que pensar en las casas habitación que se construirían, las reglas de construcción, las adjudicaciones, el financiamiento; en síntesis, damnificados y gobierno debían dialogar.

³² Pliego de demandas presentado por la Coordinadote Única de Damnificados al presidente de la República, en Revista Mexicana de Sociología, supra, pp. 293 – 297. Hemeroteca Nacional.

Pero esto no sucedió de manera inmediata, a la creación de la CUD sucedieron las marchas, los mítines y las asambleas, las reuniones con secretarios de gobierno y el desencanto. Si para los días posteriores al decreto de expropiación se podía observar júbilo en el ambiente, si se pensaría que con ello se entraba en la etapa final de la reconstrucción, los hechos en los meses siguientes mostrarían que la reconstrucción de los tejidos sociales — sobre todo la recuperación de la confianza en el gobierno — no estaba sujeta a ningún decreto.

Durante los primeros meses las negociaciones prácticamente no avanzaron, las demandas de los ciudadanos eran —sino incompatibles— muy lejanas a las predispuestas en los cálculos del sistema, las primeras viviendas que se ofrecieron a los damnificados no fueron aceptadas porque se ofrecieron en la periferia de la ciudad, además los costos eran elevados. Las organizaciones de damnificados demandaron vivienda digna — en el lugar donde rentaban — que se les respetara su arraigo y la forma en que sustentaban su vida,³³ ante la capacidad de movilización y de generar presión que mostró la CUD, el gobierno como sistema tuvo que aprender a leer los impulsos y mejorar sus ofertas de participación en las tareas de reconstrucción.

Uno de los problemas fue el de la poca capacidad de convencimiento y coordinación que tenían las instituciones de gobierno para con los representantes de los damnificados y su consecuente insatisfacción por la lentitud de la reconstrucción. Un caso importante fue el del Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, Guillermo Carrillo Arena,³⁴ su poca popularidad y la falta de capacidad de concertación provocó el rechazo de las agrupaciones de damnificados.³⁵ Esto llevó al detenimiento de las negociaciones y a una crisis del sistema por la incapacidad de reducir la complejidad que ocasionó el evento natural. La salida que observó el sistema fue la destitución del secretario, el cambio por

³³ Cabría preguntarse si esta lucha por la posibilidad de habitar el lugar donde siempre se vivió, ahora como propietarios, con el fin de defender, preservar y mejorar las condiciones de vida de los colonos llevara por trasfondo una lucha por insertarse en los espacios de especulación sobre los suelos urbanos que tan fácil se podían criticar desde el punto de vista del damnificado, o integrante de los sectores mas desfavorecidos, si se olvida que al mismo tiempo se buscaba el título de pertenencia de el lugar que tiempo antes se rentaba y que se localiza en el Centro Histórico. En ese caso lo primero seria sólo el discurso que sustente la posibilidad de alcanzar lo último.

³⁴ Guillermo Carrillo Arena estuvo involucrado en la construcción del Hospital General y fue acusado por ello después de los sismos, por ejemplo; véase, “Carrillo Arena, juez y parte como uno de los responsables del Juárez y el General” en Proceso 467, 14 de octubre de 1985. Hemeroteca Nacional.

³⁵ Para esto véase la cobertura que se hizo en el semanario Proceso y el diario La Jornada durante el periodo comprendido entre los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 hasta marzo de 1986. Hemeroteca Nacional.

Manuel Camacho y la agilización de las negociaciones, esto resolvería las trabas en las acciones. En palabras del propio Camacho Solís:

“Cuando el licenciado Miguel de la Madrid me ofreció ser secretario no mencionó la caída del hospital. Eso no le importaba en lo más mínimo, había quedado en la historia. Me dijo: “Quiero nombrarlo secretario de Desarrollo”. Yo le comenté: Señor, yo no sé de obras, no soy arquitecto, no soy ingeniero, no tengo la menor idea de esas cosas”. Me dijo: “Entonces, ¿De que sabe usted Manuel?” “Pues, yo, si fuera secretario, nada mas podría hacer dos cosas: una, arreglar la parte institucional de la ecología, crear los consensos y dejar esto con una reforma constitucional y una ley para que sea algo que tenga futuro en el país; otra, ayudar a reducir el conflicto social que se originó en los sismos”. Me dijo: “¿Para qué cree que lo quiero?”

Ahí mismo, le dije: “Pero para lograrlo, necesitamos cambiar la línea política tradicional. Nosotros la tenemos que abrir e intentar una negociación con quienes son, en este momento, nuestros opositores político- sociales. Yo creo que hay que hacer un convenio de concertación con todos esos muchachos incluido Cuahutémoc Abarca.³⁶ Si lo hacemos, esto va caminar, si no lo hacemos, pues entonces no va a caminar”.

El Presidente me dijo: “Hágalo”. Pero le contesté: “Necesito un equipo absolutamente confiable y la responsabilidad única, no la quiero compartir con el Distrito Federal ni con nadie, si no, esto no va a salir, va a haber muchas cabezas, muchos mandos”. Aceptó el Presidente. Ahí se pusieron a quienes iban a ocupar los cargos en distintas áreas de la reconstrucción.

Cuando se hizo ese planteamiento, el Presidente me dijo: “Usted es todavía muy joven, no van a aceptar su negociación; pero, puesto que ya fracasó lo otro, inténtelo, a ver qué pasa”. Como dos meses después llegué con el convenio firmado por todos. No lo creía, porque él partía de la hipótesis de que eso no era posible. Sí fue posible, sólo había que escuchar a la gente.”³⁷

El día 13 de mayo de 1986 se firmó el convenio de concertación democrática para la reconstrucción de vivienda del programa de renovación habitacional popular. Este se celebró entre el gobierno federal, representado por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento del Distrito Federal, Renovación Habitacional Popular, las organizaciones sociales de damnificados, los institutos y universidades, los grupos técnicos de apoyo, los colegios de profesionistas, las cámaras, las fundaciones y las asociaciones civiles que apoyan a los damnificados.³⁸

En el documento se señala que la reconstrucción debería de continuar bajo los auspicios de la gran conciencia nacional que caracterizó las acciones de la emergencia, impulsando la participación democrática de la sociedad.³⁹ Se recuerda también la

³⁶ Cuahutémoc Abarca Chávez, en 1985 era coordinador general de la Coordinadora de Residentes de Tlatelolco (CRT) y representante de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD). En: UNAM, *Supra*, pp. 146.

³⁷ *Ibid*, pp. 162- 163.

³⁸ *Revista Mexicana de Sociología*, *Supra*, pp. 313 – 317.

³⁹ *Revista Mexicana de Sociología*, *Ibid*.

encomienda presidencial de atender las necesidades de los damnificados del sismo, dando prioridad a las clases populares.⁴⁰

“Derivado de esta orientación fundamental, se expidió el decreto que crea el organismo de Renovación Habitacional Popular con el compromiso de reparar, reconstruir o edificar viviendas nuevas para las familias afectadas que habitaban en la zona donde tuvieron lugar las expropiaciones, familias que tienen ahí sus empleos, o fuentes de vida y su arraigo, y que por ello se identifican con sus barrios o colonias, lo que hace inconveniente su reubicación en otras zonas de la ciudad.”

En el centro de la ciudad se preveía llevar a cabo acciones de vivienda para 250 000 habitantes, para ello se construyeron viviendas provisionales para alojar a la mayor parte de esa población, en las viviendas definitivas se respetarían las características urbanas y la identidad cultural de los habitantes,⁴¹ además se menciona que:

“Ante la magnitud de la tarea es indispensable unir voluntades y acciones, precisar el marco de 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.”

Como resultado de las negociaciones se concertaron las reglas de adquisición y participación en la reconstrucción, en realidad el gobierno estaba cediendo mucho, recursos, capacidad de determinar, espacios de negociación, pero, qué lo llevo a aceptar la participación de las organizaciones. La respuesta la puede dar el mismo Camacho:

“Creo que una razón esencialmente política determinó el cambio, la cuál estaba determinada por un problema social mayúsculo, que con el paso del tiempo había deslegitimado al régimen, y que ya se había convertido en un elemento de alto peligro para la estabilidad política de la ciudad. Si pudiéramos poner aquí una especie de diagrama, yo pensaría que esto empezó a partir del movimiento del 68; los acumulados conflictos políticos de la ciudad, las experiencias urbanas e inquilinarias. Es decir, traíamos acarreado una historia y explotó algo, el tejido y los frágiles equilibrios de la ciudad se rompieron y emergió todo eso como una especie de protesta general a una forma de relación política con el Estado.

En el temblor hubo dos eventos importantes; nada más dos, lo demás es intrascendente. La expropiación es un asunto de menor grado porque una cosa es crear un organismo y otra es hacerlo operar. Pero lo importante es la creación de Renovación Habitacional Popular (RHP). Por lo menos había la idea de coordinar esto. Luego vino el crecimiento de la inconformidad. Esto hizo crisis entre el 18 de febrero y el primero de abril de 1986. Se dio el cambio cuando nosotros entramos. En esos 15 días anteriores — estamos hablando de una historia de ocho semanas — fue cuando la estabilidad de la ciudad y la sobrevivencia del régimen — ya estamos hablando a 20 años de distancia, podemos decir la verdad — estaban en riesgo. Entonces recibí una orden: “Camacho, usted le baja la conflictividad a esto o vamos

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

a tener que usar al Ejército, o la gente va a tirar las puertas a patadas.” Es decir ya estamos hablando de los límites de la estabilidad política.”⁴²

Seguir el desenlace de la historia sería seguir las tareas de reconstrucción, las adjudicaciones de las viviendas, la fase dos, y esto seguro nos llevara hasta el año 2000, pues a esos días todavía se habla de edificios dañados por los sismos de septiembre de 1985, eso no es tema de este trabajo.⁴³ En cambio podemos observar hasta el momento, dos cuestiones.

Primera que en el periodo comprendido entre los sismos y la firma del convenio de concertación los ciudadanos se observaron como posibles interlocutores con el gobierno, no sólo en el tema de la reconstrucción, si bien es cierto que la figura de la sociedad civil es cuestionable o al menos discutible desde el punto de vista de las ciencias sociales.⁴⁴

De otro lado, desde la observación de la capacidad de organización y el modo de presión que se ejerció frente a las autoridades para lograr la satisfacción de las necesidades de habitabilidad, el desempeño de las movilizaciones logró que sus intereses se insertaran en el espacio de discusión política. Esto generó que se reavivara el discurso de la necesidad de un régimen democrático para el DF, sus efectos los veremos en el apartado siguiente, por ahora baste con subrayar que las movilizaciones de los habitantes por lograr satisfacer necesidades de habitabilidad incidieron en el espacio de lo político, que es donde sólo se podían resolver.

Segunda, como consecuencia de las demandas y distintas movilizaciones de los colonos, que usaron la función de recursividad sobre soluciones a dificultades anteriores a los sismos, el gobierno como sistema se vio en la necesidad de reconocer, paulatinamente como se ha observado, la importancia de la participación de los habitantes en la solución de los problemas que ocasionaron los sismos. Esto queda constatado entre las primeras declaraciones posteriores al sismo donde se afirmaba que el gobierno contaba

⁴² UNAM, supra.

⁴³ La Jornada, sábado 17 de septiembre de 2005, A 20 años no hay una investigación oficial del terremoto: Cinna Lomnitz.

⁴⁴ Para una discusión sobre la participación social en los días posteriores a los sismos ver: Edmundo Jacobo M., Luis Méndez; Bueno, ... y Después de Todo ¿Cuál Sociedad Civil?, en El Cotidiano, N° 8, UAM, Noviembre Diciembre de 1985, México.

con los medios para dar solución al problema y las afirmaciones puestas en los decretos donde se habla de la participación de los habitantes en las tareas de reconstrucción y el reconocimiento final en el convenio de concertación. El sistema mismo hizo uso de operaciones que le permitieron observar la necesidad de abrir los canales por donde los habitantes como entorno emitieran los impulsos necesarios para que se generaran nuevas operaciones que permitieran reducir la complejidad del entorno expresada en movilizaciones y cuestionamientos hacia el gobierno.⁴⁵

La complejidad misma en este caso era la dificultad que tenían los habitantes, en un principio, para canalizar sus demandas, en un caso difícil de comparar en la historia del DDF y el gobierno elegido democráticamente posterior, el sistema buscó canales específicos para demandas específicas, usando los recursos en esas tareas; que estaban dictadas por el momento histórico, de manera que el entorno logró acoplarse en su estructura con la del gobierno sin desajustes — en lo esencial al menos — posteriores.

c) Apertura política y búsqueda de equilibrio

Como hemos visto, la reforma política del DF aparece como un proceso inherente a la relación gobierno – entorno en la ciudad, si bien es cierto que los ciudadanos ejercieron como tales en los días posteriores a los sismos de 1985, también lo es que existía organización por parte de ellos desde años anteriores, esta misma posibilitó la facilidad de respuesta ante la emergencia como arriba se indica. Sin embargo, es sencillo comprender que la efervescencia de lograr la defensa de los “intereses populares” en el proceso de reconstrucción posibilitó en gran medida catalizar la transformación del sistema en un periodo relativamente corto.

En este momento podemos plantear la disyuntiva en la que se encontraba el gobierno *democratizar/ no democratizar*, sin embargo, la realidad es que el gobierno — en una parte — si tenía entre sus cálculos democratizar. No es la versión más popular sobre la

⁴⁵ Así por ejemplo, el 24 de septiembre en la cámara de Diputados Pedro Peñaloza del PRT denunciaba: “Ha habido una distorsión de la magnitud de la desgracia nacional. Las versiones oficiales sobre la tragedia han tratado de orientar a la opinión pública hacia el sendero de que esta situación esta bajo control. Y eso no es cierto. Son los mismos damnificados los que han tenido que recurrir a la autoorganización para superar el problema. La ayuda oficial ha brillado por su ausencia...” Y adelante, Heberto Castillo después de elogiar el que el Presidente aceptara la falta de coordinación del gobierno, se pregunta “¿Qué nos enseña esta tragedia, este terremoto? Que el pueblo puede hacer mas que nosotros desde estas curules, que ha hecho mas que nosotros”... En la Cámara, del parloteo a la cordura, en Proceso 465, 30 de septiembre de 1985, pp. 16 – 17. Hemeroteca Nacional.

apertura democrática de la ciudad la que inicia años antes de los sismos, pero se debe considerar si es que se pretende tener un juicio equilibrado sobre el tema:

“Desde el inicio de su campaña De la Madrid pensaba que la descentralización de la toma de decisiones urbanas fortalecería los principios y las prácticas de la democracia. También destacó un compromiso de revitalizar las bases participativas de la CNOP mediante la reintroducción de la territorialidad en la política. Ambas cuestiones iban derecho al corazón de los crecientes problemas políticos del PRI con los habitantes de la ciudad de México y de todo el país, y por lo tanto ayudaban a contrarrestar los efectos negativos de las prácticas anteriores.”⁴⁶

Los presupuestos del entonces presidente no eran erróneos, buscaba promover la democracia como forma de gobierno y dar legitimidad a los gobernantes de la ciudad. Aunque no era un argumento por todos compartido, los sectores beneficiados de la ciudad no estarían de acuerdo, entre ellos miembros del partido oficial que recibieron bastantes recursos, por mucho tiempo, de la situación extraordinaria del DF.⁴⁷

Encontramos dentro del sistema a un elemento — el ejecutivo federal — indicando la necesidad de apertura política en la elección de gobernantes, sin embargo la lógica del sistema mismo permitió que esta duplicidad de indicaciones se continuara hasta encontrar un referente que permitiera cambiarla. Entretanto el Presidente continuó con sus intentos por subordinar el crecimiento y el desarrollo de la ciudad de México, situar el procedimiento por encima de las políticas y reestructurar más democráticamente los procesos políticos locales aunque esto generó gran controversia dentro del PRI.⁴⁸

Las ideas del Ejecutivo no eran del todo desapegadas a la realidad, es decir, no planteaba por entero una reestructuración del gobierno del DF, sea por prudencia, sea porque sus pretensiones no fueron tales, sin embargo lo planteo desde el principio y cómo veremos adelante, lo recordó el tiempo necesario para posibilitar la reforma democrática del DF. Los cálculos del sistema estaban realizados ya en esa dirección, ahora veremos como es que se operó la indicación.

La primera vez que De la Madrid planteó sus ideas sobre la reforma democrática en la ciudad fue durante la campaña presidencial de 1981, pero “se cuidó de no asumir una postura controvertible sobre la provisión de servicios urbanos en la capital,

⁴⁶ Diane E. Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, FCE, México, 1999, pp. 373.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Una reconstrucción de los conflictos entre De la Madrid y Aguirre y cómo se dirimió en: Davis, *Ibid.*, pp. 368 – 424.

concentrándose por el contrario en el proceso administrativo de la toma de decisiones que se utilizaba para obtener los resultados de la política urbana.”⁴⁹ Los discursos los planteó ante las clase medias tradicionales y hacia los residentes de sectores populares en la ciudad, que, cómo se argumentó en el apartado anterior, “buscaban nuevos mecanismos institucionales, mas abiertos, que les ayudaran a resolver los apremiantes problemas urbanos que afrontaban, y quienes protestaban a través de su participación en movimientos sociales urbanos.”⁵⁰

Esto generó, de algún modo, el que el tema flotara en el ambiente desde la campaña, cosa que posibilita de otro modo, el que sea un tema debatible a partir de entonces. En términos sistémicos hablamos de que el sistema mismo generó impulsos hacia el entorno como vuelta de los que el entornó generó con años de anterioridad. La pretensión del sistema de apertura democrática planteada en la reforma de 1977 aparece como indicación previa al estímulo del 81, ahora podemos observar la continuidad histórica.

Aún con la observación anterior, el planteamiento no era solo por reconocer la necesidad de la apertura política. “Además de satisfacer los objetivos de la provisión de una representación directa a los residentes de la ciudad de México y evitar así desafíos políticos más graves que pudieran generarse por la aplicación de duras políticas de estabilización, el plan que se proponía para la creación de una jurisdicción política totalmente nueva en la capital satisfacía otro de los objetivos de la política urbana del equipo de De la Madrid: la racionalización del gasto público en la ciudad de México.”⁵¹

Encontramos el cálculo de tres factores que el sistema encontró para buscar la operación bajo el siguiente algoritmo: representación directa de los residentes = menos desafíos políticos + racionalización del gasto público. El costo era mínimo para realizar otras operaciones que si implicaban relevancia para el sistema político nacional por estar insertas dentro de las políticas de racionalidad,⁵² al fin ¿quién podría quitar al partido el gobierno de la ciudad capital?

⁴⁹ Ibid. pp. 376.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Idem. pp. 377.

⁵² “Si se lograba imponer las reformas urbanas democráticas, De la Madrid podría reorientar los recursos federales lejos del presupuesto de la ciudad de México y utilizarlos para apoyar las inversiones

“La lógica era que la propuesta reforma urbana democrática 1) incorporara a potenciales grupos de oposición al proceso político formal dominado por el PRI, para evitar así todas las protestas sociales populares o el apoyo a los partidos de oposición que pudieran disminuir la legitimidad del gobierno u obstruir la ejecución de su plan de austeridad, y 2) crearía simultáneamente condiciones favorables para la estructuración de una administración eficiente y descentralizada de ese plan de recuperación económica.”⁵³

Con todo y eso, la idea provocó resistencias por los sectores mas beneficiados en la operación de políticas a nivel local, el sistema de gobierno por designación directa había creado un grupo de privilegiados que en este caso, operando como entorno, incitó reticencias a las ideas de apertura. Producto de ello el ejecutivo, a pesar de su poder, tuvo que esperar tiempo, para madurar la idea y para buscar el momento oportuno — también el sistema considera los momentos mas adecuados para realizar operaciones — ese momento llegó con los sismos de 1985.

En el año de 1985, antes de los sismos, en las elecciones de diputados federales se evidenció el aumento de votos de la oposición respecto al partido en el poder, “el PRI obtuvo sólo 42.63% de la votación, casi 6% menos que en 1979, y 22% menos que la votación nacional en apoyo el partido, mientras que los partidos de oposición captaban en conjunto mas del 57% de los votos. Además, el abstencionismo llegó casi a 45% en el total de la ciudad, y alcanzó 50% en algunos distritos particularmente movilizados.”⁵⁴ Esto aunado al creciente descontento provocado por la escasa capacidad del gobierno para atender las demandas de la población damnificada por los sismos, provocó que el sistema potenciara una operación ya prevista por sus elementos.

“Pocas semanas después del terremoto, algunos representantes del PRI en el Congreso anunciaron un plan para crear un nuevo tipo de mecanismo, todavía inarticulado, para la participación de los ciudadanos en casos de desastre. Esta propuesta general sirvió como un sensor para los miembros del partido y los ciudadanos acerca del nivel apropiado de la participación de las masas en la política urbana. Dado que el plan recibió fuerte apoyo y aclamación pública, los líderes del partido reanudaron la discusión tras bambalinas de la propuesta original de De la Madrid, para la gobernación democrática en la ciudad de México. En la discusión que siguió, el éxito de la opción intermedia parecía muy probable: crear un nuevo órgano legislativo sin modificar las disposiciones existentes para la designación presidencial del regente. Por supuesto, De la Madrid y sus aliados de la Secretaría de Gobernación apoyaban todavía la reforma más amplia y pensaban que, en vista de las condiciones peculiares existentes después del terremoto, algo

extranjeras productivas y generadoras de capital de las regiones fronterizas y costeras del país, un cambio de enfoque que resultaría muy difícil si los interesados en los grandes gastos (de la ciudad) seguían controlando la elaboración de políticas en la ciudad de México.” Ibid. pp. 378.

⁵³ Ibid. pp. 378.

⁵⁴ Idem. pp. 405.

drástico podía y debía hacerse a la mayor brevedad posible. Pero los líderes del PRI creían todavía que la reforma propuesta por el presidente estaba demasiado guiada por las consideraciones tecnocráticas de la restructuración y la recuperación económicas y que ponían de manifiesto un conocimiento insuficiente de la historia política y de la temperatura imperante en la nación en ese momento.”⁵⁵

La opción para dirimir el conflicto que no se pudo realizar al interior del sistema, fue estimular al entorno, para que asociaciones no gubernamentales y partidos políticos ofrecieran insumos para resolver el tema y estimular al sistema. Por ello el 17 de junio de 1986 se hace público el Acuerdo por el que la Secretaría de Gobernación convocará a los Partidos Políticos Nacionales, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas, y a los ciudadanos en general, a que participen en audiencias públicas de consulta sobre la Renovación Política Electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.⁵⁶ En sus considerandos se plantea:

Que fue tesis fundamental de mi campaña política la democratización integral de la sociedad; y que al asumir la Presidencia de la República, ratifiqué mi compromiso de trabajar en su perfeccionamiento y de convocar a una consulta popular para analizar el estado que guarda el proceso de reforma política y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal;

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

Que el perfeccionamiento de la vida democrática como valor fundamental de la sociedad mexicana reclama revisar y renovar permanentemente las normas y procedimientos que regulan la participación y la expresión democrática para fortalecer y preservar la fidelidad de la representación política;

Que en el transcurso de mi gobierno el proceso de democratización integral se ha traducido en el fortalecimiento de la división de los poderes, del federalismo, del municipio libre, la planeación democrática, el ensanchamiento de la consulta popular y la participación ciudadana, el diálogo con los partidos y la observancia estricta del estado de derecho, el respeto a las garantías y a las libertades

⁵⁵ Idem. pp. 408.

⁵⁶ Departamento del Distrito Federal, *Supra*, pp. 403. Aunque es de resaltar la lectura que hace sobre el hecho Rafael Farfán: “Bajo una coyuntura como ésta, no deja de ser paradójica la reciente convocatoria hecha por el Gobierno Federal y publicada en el Diario Oficial del 19 de julio del presente año, sobre renovación político-electoral y participación ciudadana en el Distrito Federal. Paradójica por cuanto se logra leer en tal convocatoria, que su misión es recabar opiniones: "que permitan encontrar formas de perfeccionamiento democrático, en particular en torno de la participación de ciudadanos y partidos en la integración de la representación política". Es esta, pues, una convocatoria que incluye como tema central el de la democracia, y en particular el de la democracia para el Distrito Federal. Luego, resulta paradójico que mientras el Gobierno abre la consulta a un programa de democratización y participación ciudadana para el D.F., por otro lado, se destaca el reclamo de la sociedad civil mexicana sobre el respeto a la democracia misma. ¿De qué se trata, pues, en este "encuentro" de ofertas y demandas políticas? ¿Qué fuerzas e intereses distintos se anidan en esta propuesta y reclamo de democracia y participación?" esto de alguna manera lo hemos planteado. Cotidiano No. 13, Septiembre – Octubre de 1986, Rafael Farfán, *Democratización del Distrito Federal y Participación Ciudadana*. UAM, México.

individuales y sociales, así como, el mejoramiento de la administración de justicia y la reforma judicial;

Que el fortalecimiento del federalismo y del municipio libre, han sido consagrados mediante decisiones políticas fundamentales, mediante reformas al artículo 115 constitucional, y a través de un proceso de reglamentación municipal que esta en marcha. La reforma municipal constituye un avance en el perfeccionamiento de la democracia mexicana al dotar al municipio libre de recursos financieros, reglamentarios, materiales y políticos, a efecto de que se convierta en palanca y promotor del desarrollo nacional; asimismo, impulsa el pluralismo político, al incorporar el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país;

Que el Ejecutivo Federal ha mantenido una política de diálogo con todos los sectores y organizaciones sociales para incrementar su participación en las decisiones que los atañen; ha ampliado los cauces para la participación de las minorías, apoyando la integración en partidos políticos de todas las corrientes ideológicas que coexisten en la República. Se ha fortalecido el pluralismo político nacional;

Que la democratización integral requiere de la participación activa y corresponsable de los partidos políticos y asociaciones políticas y ciudadanas en el constante perfeccionamiento de los procesos electorales, como vía establecida y regida por el derecho para legitimar el ejercicio del poder de los gobernantes;

Que es también aspecto primordial de este propósito examinar la participación del pueblo en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno, en particular las relativas al Gobierno del Distrito Federal, en atención a la demanda de sus ciudadanos y a su naturaleza jurídica;

Que el proceso de planeación democrática que consagra el artículo 26 constitucional, define, ordena y concreta el pensamiento y la acción del gobierno en la conducción del desarrollo nacional y establece el método de la consulta popular, para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad en la formulación del Plan y los programas de desarrollo, lo que permite un amplio espacio de participación para que los diversos grupos, asociaciones, organizaciones y ciudadanos enriquezcan con sus puntos de vista las decisiones del poder público.

Que corresponde a la Secretaría de Gobernación fomentar el desarrollo político, en los términos dispuestos por el Artículo 27, Fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”⁵⁷

Como podemos ver se habla de las propuestas de campaña sobre democratizar las decisiones del gobierno, de la necesidad de establecer mecanismos de participación ciudadana y en algunos puntos habla del DF en específico donde menciona la atención a la demanda ciudadana, como parte recursiva para tomar legitimidad en una decisión que estaba previamente planteada. Todo ello inscrito en el marco de una discusión sobre el sistema político nacional, en la convocatoria publicada el 25 de junio en la prensa, se dice que la consulta recabaría 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. Las audiencias

⁵⁷ Diario Oficial de la Federación, pp. 2 -3. Centro de Documentación de CONAFE.

sobre este tema se realizaron los días 3, 10, 17, 24 y 31 de julio, y 7 de agosto en el salón Juárez de la secretaría de gobernación.⁵⁸

En lo general, las posturas sobre la democratización de las elecciones fueron dos, la oposición hablaba sobre la creación del estado del Valle de México; el PRI — como partido vinculado al gobierno, pero no necesariamente comprometido con la misma causa como vimos arriba — pugnaba por la creación de un congreso local.⁵⁹ En lo particular no existía un consenso ni siquiera en la postura de este, la confederación de trabajadores de México (CTM) el 24 de julio dio a conocer su postura sobre la convocatoria lanzada por la secretaría de gobernación, propuso que no se cree un órgano legislativo para la ciudad ni se convirtiera el Distrito Federal en un nuevo estado.⁶⁰ Por el contrario, casi un mes antes, el presidente del Partido Revolucionario Institucional en la ciudad, Jesús Salazar Toledano, afirmó que:

“En cuanto a la creación de un congreso capitalino, el PRI no sólo lo considera necesario sino que indispensable, y urgente revisar y actualizar las formas de participación ciudadana en órganos y decisiones de gobierno.

Por ello, dijo, nuestros militantes han expresado diversas opiniones sobre la forma más conveniente para avanzar en el proceso de tener una vida política y una sociedad más participativa y más democrática. Entre ellas la que ha tenido más incidencia o coincidencia es la de crear un cuerpo legislativo en el que se reflejen las características del espectro plural que presenta la capital.

La posibilidad de elegir a un encargado del Ejecutivo en el Distrito Federal, quedaría como un paso posterior, para lo cual será útil que todas las corrientes e ideologías puedan madurar sus concepciones sobre gobierno capitalino a partir de esta primera etapa.”⁶¹

Como vemos, son dos cuestiones diferentes, en el caso de la CTM se argumenta desde la idea de que es más importante resolver el problema económico al político, en el caso de Salazar se habla desde la mirada del sistema, es necesario democratizar la elección de representantes en la ciudad y después ellos pondrán el orden que sea requerido para su subsistencia. Mediante la segunda se pudo salir al paso y como una indicación posterior se determinaría lo que desde el principio estaba calculado, en algún momento se elegiría a los gobernantes.

⁵⁸ La jornada, 25 de junio de 1986, pp. 10.

⁵⁹ “La discusión confluyó hacia dos posiciones de imposible conciliación: mantener el Distrito Federal con su status político y jurídico actual de territorio federal, con la superficie que hoy ocupa y con su carácter de asiento de los Poderes Federales; o crear un estado libre y autónomo en el actual territorio del Distrito Federal, con elección directa de gobernador, diputados locales, presidentes municipales y ayuntamientos.” Departamento del Distrito Federal, *Supra*, pp. 364.

⁶⁰ *Supra*, pp. 7.

⁶¹ La jornada, 28 de junio de 1986, pp. 4. Las cursivas son mías.

En todo caso la oposición utilizó sus mejores cartas para enviar los estímulos necesarios al sistema planteando una democratización a profundidad,⁶² pero en el partido llamado oficial las indicaciones inclinaban la balanza por el congreso local, no se requería más que saber sobre su viabilidad para justificar la decisión. Sin embargo, una tarea quedaría pendiente, en palabras de Enrique Jakson:

“Más que elegir a los gobernantes es necesario lograr que los ciudadanos establezcan las prioridades que el gobierno deba atender; que los actos del gobierno respondan a las necesidades de la población.

La complejidad de la ciudad, la multitud de carencias, de necesidades insatisfechas o parcialmente satisfechas, amerita una mayor participación de los ciudadanos en las acciones de gobierno.”⁶³

Esto, no sucedió en años posteriores, al respecto sólo se implementaron dos mecanismos, las consultas públicas y el plebiscito. Los consejos ciudadano o comités de participación han seguido en funcionamiento pero no se toma parte en las decisiones de gobierno desde ellos.⁶⁴ Aunque no podemos negarlo, la creación de la Asamblea de Representantes fue un gran avance en cuanto a recuperación de los derechos ciudadanos para los habitantes de la capital se refiere. Los impulsos del entorno y las operaciones del sistema confluyeron.

“Como resultado de las propuestas formuladas por representantes de partidos y organizaciones políticas, organizaciones sociales, académicas y ciudadanos en las audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana en el gobierno del

⁶² En este aspecto, es sintomático como Casa y Ciudad habla sobre las propuestas del PSUM y PMT: “En estas propuestas no se contemplan mecanismos, ni procedimientos que permitan responder a lo que a nuestro juicio es el problema básico: la concentración del poder y la falta de garantías a la participación efectiva y directa de la población en la decisión en los problemas económicos y políticos que les afectan. La propuesta del PSUM, un poco más elaborada que la del PMT, plantea en esencia convertir al Distrito Federal en una entidad federativa más, con gobierno propio y una estructura de gobierno establecida en su propia constitución, ello significa que el Estado del Valle de México, -como se llamaría al Distrito Federal- contaría con sus poderes locales, previstos en una constitución particular. Sería un estado suigeneris, en tanto que no adoptaría la división municipal de los demás. Las modalidades de su régimen interior, la división territorial y otros aspectos políticos y administrativos internos, quedan en la propuesta del PSUM indefinidos, para resolverse en el Congreso Constituyente del Distrito Federal, el cual sería el procedimiento sugerido para impulsar esta propuesta. La propuesta de reforma del PMT es mucho más simple, sin exponer procedimientos, sólo propone convertir al Distrito Federal en Estado Federativo y cada delegación política en municipio, exceptuando una que se mantendría como Distrito Federal en donde se asentarían los poderes federales. De esta manera se elegiría gobernador, presidentes municipales y existiría un congreso local. Esta ubicación formal de los problemas de la estructura de gobierno del Distrito Federal, que lleva a los partidos mencionados a proponer la ampliación de las estructuras vigentes en las demás entidades federativas, dejan de lado que la centralización del poder se ha impuesto a pesar de mantener mecanismos formales de elegibilidad y, por lo tanto, dejan de lado también la experiencia acumulada por la población capitalina por buscar formas y canales novedosos de participación democrática. Quizás por eso, dichas propuestas carezcan de una base social de apoyo.” En Cotidiano No. 11 Mayo – Junio de 1986, *El gobierno del Distrito Federal ¿Evolución o Regresión?*, UAM, México.

⁶³ La jornada, 1 de julio de 1986. pp. 7 Hemeroteca Nacional.

⁶⁴ Este tema escapa al alcance de la investigación, cabe apuntar que la creación de la asamblea de representantes y la posterior democratización de la elección del jefe de gobierno no resolvieron lo que bien Jakson apuntó.

Distrito Federal, y considerando la historia y realidad nacionales, el Poder Ejecutivo Federal se sometió al Poder Revisor de la Constitución, el día 28 de diciembre del mismo año, la iniciativa de decreto, con fecha del día 23, en que se reformaban los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracción XVII; 110, primer párrafo; y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁵”

En esta iniciativa se consideraba como tareas para el congreso legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y para el ejecutivo estar a cargo del gobierno, pero se incorporó la base segunda del artículo 73 constitucional, donde se menciona que “la descentralización y la desconcentración de la administración del Distrito Federal debían estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y para ello debería incrementarse el nivel de bienestar social, ordenar la convivencia comunitaria y el espacio urbano propiciar el desarrollo económico, social y cultural de la entidad.”⁶⁶ De donde se sugiere que había la expectativa de que el proceso que se inicia con la creación de la Asamblea derivaría en la mejora de la calidad de vida de los habitantes. Evidentemente una indicación del sistema que estimularía al entorno pero que no se sigue del establecimiento de un órgano de representación popular con facultades limitadas como veremos adelante.

Se presentaron a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, las iniciativas relativas a la reforma política del Distrito Federal que presentaron, el 28 de diciembre de 1986 el Presidente de la República, el 21 de octubre diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Revolucionario de los Trabajadores y Mexicano de los Trabajadores; la presentada el 23 de septiembre por integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista; la del 9 de diciembre de 1980 presentada por miembros del mismo partido y la del 17 de noviembre de 1983 presentada por diputados del Partido Socialista de los Trabajadores.⁶⁷ Algunas de las consideraciones que hicieron las comisiones, tomando como base el contenido de las iniciativas, fueron que:

⁶⁵ Departamento del Distrito Federal, *Supra*. pp. 364.

⁶⁶ *Ibid*.

⁶⁷ *Ibid*, pp. 368.

- El gobierno del distrito federal concierne al conjunto de ciudadanos de la federación y no sólo a las personas que lo habitan. Por ello, los órganos e gobierno del Distrito Federal son los del conjunto de la Unión.
- El Distrito Federal, desde su creación, carece de autonomía, no es una entidad soberana. La autonomía de la entidad está condicionada a una decisión del Congreso constituyente: el traslado de los Poderes Federales a otra entidad.
- La eventual coexistencia de dos niveles de autoridad, la federal y la estatal, o aun de tres al agregarse la municipal, en un mismo territorio podía producir confusión y choque de poderes, ya por verse la competencia estatal vulnerada por la federal, ya por la infracción competencial de este por aquella.⁶⁸

Ateniéndose a estas, el congreso descartó las iniciativas de los grupos parlamentarios, pues consideraban – en su mayoría – la creación del estado treinta y dos o planteaban cuestiones similares a la iniciativa presidencial pero esta última tenía mas posibilidad de subsistir. El ejecutivo sostenía en su iniciativa la postura de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservar al Distrito Federal en su ubicación y extensiones actuales y fortalecer la democracia a través de tres acciones concretas:⁶⁹

- La creación de una asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social
- El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal y
- La organización de un Poder Judicial independiente e inamovible

Para diferenciar las funciones del Congreso de la Unión y la de la Asamblea se le nombró Asamblea de Representantes, en este punto se menciona que en el examen de las áreas y materias que la iniciativa proponía como competencia para la Asamblea se observa la “trascendencia que tendría el encomendar la función reglamentaria en materia gubernativa a un órgano popular de representación ciudadana, órgano que vendría a cumplir funciones que durante casi 60 años han estado en forma exclusiva en manos del Poder Ejecutivo.”⁷⁰ Después de ser discutida la propuesta, el 29 de julio de 1987, la Comisión Permanente del Congreso declaró reformados los artículos 73, 74,

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Idem, pp. 369.

⁷⁰ Idem.

79, 89, 110, 111 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El decreto se promulgó el mismo día. En el se consideraban, entre otras, las siguientes bases:⁷¹

1ª EL gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2ª La ley correspondiente establecerá los medios para la descentralización y desconcentración de la administración para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal, incrementando el nivel de bienestar social, ordenando la convivencia comunitaria y el espacio urbano propiciando el desarrollo económico, social o cultural de la entidad.

3ª Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de Representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente.

Son facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin controvertir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercado y rastros; establecimientos mercantiles, comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario, turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural.

b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos en el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

c) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal;

d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informe a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

e) Convocar a consultas públicas sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

⁷¹ Idem. pp. 373 – 375.

- f) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la Asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que plantean sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;
- g) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integran, para que el Pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;
- h) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el presidente de la República, en los términos de la base 5ª de la presente fracción;
- i) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el Reglamento para su Gobierno Interior, y
- j) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Las iniciativas que la Asamblea de Representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasará desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la Asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se refiere el inciso a) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la Ley para su publicación inmediata.

Como vemos, la Asamblea carece de facultades legislativas, sólo puede dictar bandos y ordenanzas pero no crear leyes. Sin embargo, no estaba atada de manos, en realidad tenía facultad de crearse ingerencia en el desarrollo de las acciones de gobierno desde sus limitadas atribuciones, los temas sobre los que podía crear bandos y ordenanzas estaban o estuvieron posteriormente en discusión a nivel local y nacional, la protección ecológica es uno de ellos, aunque en términos de su relación con el ejecutivo y legislativo federal, aparecía como un espacio en que el entorno podría generar vínculos operativos con el sistema – la separación funcional todavía no se daba – y este era el propósito inicial en el discurso, generar mecanismo de participación para los ciudadanos (entorno) en las decisiones de gobierno (operaciones del sistema) pero operativamente la asamblea no contaba con la misma jerarquía que los otros dos, por ello era una relación difícil de operar.

Causas probables de ello fue la dificultad del sistema para que todos los elementos actuaran en consecuencia de los impulsos generados, la dificultad de la oposición en el congreso para generar consensos que llevaran a una reforma mas profunda en torno al tema, el que el proceso de decisión de separar las funciones de gobierno entre una entidad – llamada distrito federal – y la federación se empalmara al proceso de toma de decisiones sobre el sistema político nacional, tal vez sin este contexto la discusión no tomaría fuerza, pero al mismo tiempo limito su extensión y profundidad.

Sobre la participación ciudadana se menciona lo siguiente en el Decreto:

“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 competencias de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo 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.”⁷²

Una indicación, al mismo tiempo oportuna – después de casi una década de no tomar un espacio considerable entre las operaciones del sistema – pero que por las debilidades operativas de la misma asamblea era difícil operar u operar con éxito para los ciudadanos que en esta relación se posicionarían como un entorno del entorno.

Por todo ello, se debe reconocer que el decreto no respondía en absoluto a la expectativa generada. Pero con todo y eso, las indicaciones del sistema estaban operando, faltarían algunos años para lograr plena independencia en materia legislativa y en la ejecución de gobierno. Aunque por falta de los estímulos adecuados, varias atribuciones quedarán empalmadas entre la después llamada Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, por cuestiones de tiempo y espacio, este estudio no llegara allá.

⁷² Ibid. pp. 376.

Conclusiones

Dos cuestiones se pueden concluir de este estudio, si tomamos como acepción de esta palabra la de determinar y resolver sobre lo que se ha tratado. La primera refiere a la utilidad de la teoría de sistemas para determinar las implicaciones de las transformaciones de una institución en un periodo histórico y del periodo en relación con dichas transformaciones. La segunda tendrá que ver sobre el proceso de democratización de la elección de gobernantes en el Distrito Federal. Argumentaremos sobre ellas en este orden y finalizaremos con una observación – en el sentido en que Luhmann usaría el término – de los espacios blancos que quedan de esta investigación.

1) Sobre la observación de la teoría de sistemas en uso

La evolución de la teoría de sistemas en la sociología esta bien planteada en el libro “Introducción a la teoría de sistemas”, sin embargo, para el momento en que escribimos se debe reconocer que el proceso de observación que hemos realizado no estuvo planteado por Luhmann en sentido alguno, su interés consistió en elaborar una teoría sistemática acerca de la sociedad observada con los prismáticos dotados de autorreferencia.¹Y por supuesto que varias personas habrán ocupado estos prismáticos para observar, se podrá entonces cuestionar ¿Dónde esta la novedad en este escrito?

Lo que si se puede responder es que el proceso que hemos realizado se puede dividir, de modo analítico, en dos momentos. Primero realizamos una observación de la teoría, esto es, una observación de los elementos con que en momento posterior podríamos observar. Esto de suyo presenta cierta dificultad.

En la teoría de Luhmann se considera la categoría de una observación del observador. La observación que de si mismo en el proceso de observar puede realizar un observador, sin embargo ¿cómo se logra la observación que hace de si y de su aparato el observador antes de observar? Ese intento es el que realizamos en el capítulo primero, en él encontramos que los conceptos clave que ocuparíamos en el resto del desarrollo del texto bastaban en su calidad de comprendidos para prestar el aparato conceptual

¹ Torres, 1996, Supra, pp. 16.

necesario. La teoría no sólo debe ser enunciada para plasmar referencias que otro observador puede o no tomar en consideración, también debe ser entendida para generar indicaciones referentes a ciertos observables. En este caso no se apela al sentido utilitario que puede tener una teoría, en la revisión se encontró que existe un estrecho tramo entre sentir y comprender, el acoplamiento estructural que se realiza entre el sistema cuando se plantea la función de observación y el sistema psíquico que lo realizará solo se logra si en ese momento el sistema y el entorno se vuelven uno. La teoría de sistemas plantea que el sistema es la comunicación y los individuos son el entorno, de ahí se sigue que no importa si desaparecen algunos individuos, el sistema sigue.

Pero el sistema no puede ser sin individuos, no hay sistema sin entorno y el entorno en veces puede volverse sistema, eso sucede cuando uno se da a la tarea de observador o cuando firma un cheque, y en el mismo modo, las indicaciones que se establecen en ese acoplamiento no se pueden borrar, persisten en la memoria del sistema. Por ello sólo utilizamos ciertas herramientas. Por supuesto que no ocupamos aquí la riqueza de la teoría de sistemas elaborada por Luhmann, el análisis se desarrolló así por dos cuestiones, 1) hubiera sido materia de una sola tesis la búsqueda de comprensión de toda la producción teórica del difunto sociólogo; y 2) la pregunta oculta del estudio ¿Qué llevó al Departamento del Distrito Federal a transformarse en Gobierno del distrito Federal? Considera para su respuesta la revisión temporal de su desarrollo y un aparato conceptual que permita observar la transformación de un sistema desde la continuidad y no de la ruptura.

La noción de autopoiesis permite justamente eso. Pero debe estar acompañada de los presupuestos que la ven surgir y que hacen posible su comprensión. Observar desde la teoría de sistemas conlleva la dificultad de que no existe un concepto que después de ser comprendido se pueda extraer en su carácter de explicativo aislado de los demás.²

² La primer característica de la teoría es “en efecto una complejidad extrema que se expresa por una parte en el elevadísimo número de conceptos que la constituyen y que deben clasificarse para desentrañar los meandros de las distinciones elaboradas por ella, y por la otra (y esto es el aspecto teóricamente más relevante) en la multiplicidad de relaciones y dependencias recíprocas que ponen con relación a tales conceptos. Cada una de las definiciones clave de la teoría de Luhmann puede definirse solamente con referencia a las obras...” Corsi Giancarlo, Esposito Elena, Baraldi Claudi, GLU: Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann, Universidad Iberoamericana, 1996, México. pp. 15.

Cuando encontramos el concepto de autopoiesis parecía estar el tema resuelto, sin embargo esto llevó a preguntarse por el de forma, indicación, observación, autorreferencia, comunicación, etc. al final, sistema y entorno. Y toda esa complejidad derivó en el estudio de la teoría con fines de delimitación. En este punto estamos hablando de la revisión de la teoría y la posterior validación del ejercicio al comprender que en la forma en que se actúa es la forma en la que opera el sistema.

Por ello al final, gracias al material existente, se puede hablar del sistema operando desde el ejecutivo federal y desde la CTM como dos posturas que parecen encontradas, cuando en realidad serían sistema y entorno del mismo modo que lo serían el Presidente y el Regente, sin embargo, por la cercanía institucional del sistema y el partido en su doble papel de receptor de las inquietudes del pueblo y de promotor de las intenciones del gobierno que jugó casi durante todo el siglo pasado el PRI se les puede llamar sistema si se les encuentra acoplados y se les puede encontrar como elementos del sistema en ese mismo momento, pero si manejan indicaciones diferentes y dejan de estar acoplados la teoría de sistemas nos permite plantear y analizar tal suceso sin desviar el discurso. El acoplamiento estructural también se da entre es sistema social y lo que Luhmann llama el sistema de conciencia, lo mismo se indica en el caso de los ruleteros, con la diferencia de que en ese punto se observa la conexión entre las operaciones del sistema y la cotidianidad de las personas, que para el caso, son consideradas entorno. Esto indica una riqueza de la teoría que permite ver la dimensión de la riqueza de los hechos.

Se pueden establecer juicios similares sobre todo el desarrollo de la investigación y aquí solo se trata de plantear la relevancia de una teoría sobre la sociedad que al mismo tiempo que es enriquecida por los avances de la biología se enriquece en complejidad para su comprensión y utilización, del mismo modo que la sociedad durante los últimos siglos se vuelve mas compleja.

Por esa misma complejidad sería sencillo rechazar la teoría, sin embargo, esa cualidad es la que le permite plantearse como referente de análisis ante los mas variados sucesos, de manera tal que el lugar de observación no se vuelve sino en punto de partida de una explicación que desde varios ángulos tendrá resultados similares. Esto se puede

observar también en el último apartado de este escrito, donde no sólo se plasmo la observación del sistema, sino de sus indicaciones en relación con las del entorno.

Sirva el escrito para asentar que el cuerpo teórico se puede usar no sólo en hechos concretos y de poca extensión temporal sino que también se puede utilizar para observar periodos prolongados – en esta ocasión fue el trayecto de una institución y su relación con el entorno durante más de cincuenta años – y para ejercer análisis de su utilización posterior a la observación realizada.

2) El proceso de democratización de la elección de gobernantes en el Distrito Federal

En el último texto que publica Javier Torres Nafarrate en el libro *Introducción a la Teoría de Sistemas*,³ Luhmann plantea como dos corrientes en la sociología las que responderían eventualmente a dos preguntas “De qué se trata el caso” y “qué es lo que se esconde detrás.” En el estudio que hemos realizado la primera parte de la respuesta a la pregunta formulada sobre la transformación del Departamento del Distrito Federal en Gobierno del Distrito Federal y la consecuente democratización de la elección de gobernantes en el DF, nos inclinaría al tipo de respuesta a la pregunta ¿de qué se trata el caso?

Se trata de un sistema de gobierno complejo por sus características de sede de los Poderes Federales, que además fue considerada así desde un principio. Y desde su fundación estaba considerada también la tensión entre tener puestos de gobierno de elección popular o no.

¿Qué es lo que encontramos entonces? ¿De qué se trata la relación sistema y entorno en el periodo del Departamento del Distrito Federal? Encontramos que el Departamento del Distrito Federal, desde su fundación, existe por una necesidad del sistema, la de encontrar formas mas viables de relación entre si y los habitantes del Distrito Federal. Pero no los buscó por ser una preocupación la eficiencia del sistema en tanto mejorará las condiciones de vida de la población de la ciudad. Esta pudo o no ser una preocupación de los gobernantes, pero en modo alguno fue una determinante para

³ Supra, pp. 351 – 383.

transformar el sistema de gobierno del Distrito Federal cuando se creó el Departamento. Tampoco lo fue cuando se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En ambos casos se trata de la supervivencia del sistema, de que pueda ser autopoietico, o mejor dicho, porque es autopoietico el sistema se transformó y al mismo tiempo buscó elementos al interior y en el entorno para establecer la operación con los costos operativos menores.

El caso, durante el periodo estudiado, se trató de que el sistema mismo establecería una relación eficiente entre sistema y entorno que posibilitara en todo momento su autorreproducción, estos fueron los dos intentos que observamos y cuando algo parecía ponerlo en riesgo – como en el periodo de Uruchurtu como regente – se estableció la operación necesaria para dirimir el conflicto o evitarlo.

Si esto es valido cabría hacer la pregunta ¿no estaríamos planteando al mismo tiempo que es lo que esta detrás? Al encontrar que la transformación del sistema a Departamento del Distrito Federal y de este hacia gobierno democrático con su primer indicación, la Asamblea de Representantes, nos damos cuenta también de que las indicaciones del sistema están relacionadas directamente con los impulsos generados por el entorno en forma de información, esto sucedió en el caso del decreto expedido en 1928 y lo fue también con ocasión de la democratización después de los sismos de 1985. De tal manera que nos estaríamos planteando junto a la respuesta de la primera pregunta también la respuesta a la segunda. Esta detrás la sobrevivencia del sistema y la asimilación de los impulsos del entorno en la medida en que disminuyan la complejidad que enmarca su relación, el resto quedó en el discurso.

3) Consideraciones sobre el alcance de la investigación

Uno de los puntos que se pueden cuestionar al texto es la escasa aparición de elementos teóricos salvo en el primer capítulo, esto se debe a que en él se buscó la comprensión de los elementos de la teoría de sistemas que nos serían útiles, a la par de la aplicación de ellos en la observación de la relación sistema entorno en la ciudad de México. Si esto se cumplió tendremos un texto donde se logre simplificar la teoría en la observación de un periodo concreto. Sin embargo, habrá que valorar la complejidad de la teoría plasmada en el desarrollo de la investigación.

Otra cuestión, relacionada con el título del escrito, estaría planteada en los términos siguientes: si tu investigación refiere al sistema y la ciudadanía en el periodo del Departamento del Distrito Federal ¿Por qué no aborda todo el periodo de existencia del Distrito Federal, es decir, hasta 1997? La respuesta sería que la intención original – y la final – de la investigación era rastrear las causas y el proceso de diferenciación del sistema de gobierno local del nacional, y el punto en el que se inicia esta diferenciación es cuando se crea la Asamblea de Representantes. Será difícil plantear en términos históricos cuando termina el periodo del Departamento, pero al menos se puede decir después de este análisis, su fin estaba predeterminado desde su creación.

Se preguntará después, ¿qué siguió?, ¿cómo observarlo en términos de la teoría de sistemas? Después de indicada la diferenciación, que desde un punto de vista mas estricto se evidencia muy claramente en la campaña presidencial de Miguel De la Madrid, se siguen momentos en los que se crean grandes avances en términos de la diferenciación. Estos momentos están siempre relacionados con el proceso de democratización del país, es importante recalcarlo, nunca la discusión sobre la apertura democrática de la elección de gobernantes en el DF se dio de manera aislada, siempre estuvo enmarcada – o influenciada – por la discusión a nivel nacional. Pasa porque precisamente no se ha establecido la diferenciación de manera clara, es decir, no se ha concluido. A la fecha, el presupuesto de egresos del Distrito Federal no se aprueba en el congreso local, existen varios puntos en los que el Congreso de la Unión tiene injerencia en las cuestiones de gobierno local. Los conflictos entre el gobierno local y la federación en el anterior periodo de gobierno del DF es muestra vasta de ello. Sobre ese tema hay mucho que legislar.

Queda aún pendiente, además, la observación sobre la ampliación de la participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno local, esta es una tarea mucho mas grande. Existe una distinción entre el derecho ciudadano a votar y ser votado y el ejercicio de los derechos ciudadanos, frente a la participación activa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. EL sistema no tiene elementos para promover la creación de estímulos por parte del entorno con un código suficientemente elaborado para que esta información se convierta en materia prima de las decisiones de gobierno. Ahora se crean asociaciones vecinales, se promueve la transparencia, se generan eventos que promueven la cercanía con el gobierno local, etc. Pero cabría preguntarles ¿eso tiene impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos?, ¿ellos están implicados en la toma de decisiones? La respuesta no sería muy alentadora, además de los impulsos que

genere el sistema – sean o no los adecuados – haría falta un proceso que se inicie en el entorno, mientras esta relación no se dé, como si se dio en el momento de establecer la primer operación de diferenciación, habrá mucha tarea por hacer.

Glosario

Acoplamiento estructural. – El problema al que se refiere el concepto de acoplamiento estructural está relacionado con la clausura autopoiética, según la cual cada una de las unidades utilizadas por un sistema está constituida dentro del sistema mismo, ni ningún *input* de materiales o información del entorno. Los sistemas autopoiéticos están determinados por la estructura, en el sentido en el que solo las propias estructuras del sistema pueden establecer las operaciones que efectúa: se excluye el hecho que los datos del entorno puedan determinar los que acontece en el sistema. No obstante, todos los sistemas necesitan muchos presupuestos factuales en su entorno, que no pueden producirse ni garantizarse por ellos mismos: es decir, presuponen un *continuo de materialidad* necesario para su existencia. La reproducción de la comunicación, por ejemplo, necesita un ambiente físico compatible con ella y con la reproducción de los organismos, de la disponibilidad de los sistemas psíquicos para que puedan participar en la comunicación, así como de muchas otras condiciones que se dan normalmente por supuestas.

A través de un concepto de Maturana se indica como acoplamiento estructural la relación entre un sistema y los presupuestos del entorno que deben presentarse para que pueda continuar dentro de su propia autopoiesis. Todo sistema, es este sentido, se adapta a su entorno: si no fuera de esta manera, no podría existir.

El entorno puede afectar el sistema únicamente en cuanto produce irritaciones (o problemas o perturbaciones) que se reelaboran internamente: sin embargo, las irritaciones también son construcciones internas, que resultan de una confrontación de los eventos con las estructuras propias del sistema.

Autopoiesis. – El concepto de autopoiesis fue formulado por el biólogo chileno Humberto Maturana al intentar dar una definición a la organización de los organismos vivos. Un sistema vivo, según Maturana, se caracteriza por la capacidad de producir y reproducir por sí mismo los elementos que lo constituyen, y así define su propia unidad: cada célula es el producto de un retículo de operaciones internas al sistema del cual ella misma es un elemento y no de una acción externa.

La teoría de los sistemas sociales adopta el concepto de autopoiesis y amplía su importancia. Mientras en el ámbito biológico se aplica exclusivamente a los sistemas vivos, según Luhmann se individualiza un sistema autopoietico en todos los casos en los que se está en la posibilidad de individualizar un modo específico de operación, que se realiza al y sólo al interior. De esta manera se individualizan dos niveles ulteriores de constitución de sistemas autopoieticos, caracterizados cada uno de ellos por operaciones específicas: sistemas sociales y sistemas psíquicos.

Autorreferencia.- El concepto de autorreferencia indica el hecho de que existen sistemas que se refieren a sí mismos mediante cada una de sus operaciones. Se trata de sistemas (orgánicos, psíquicos y sociales) que pueden observar la realidad sólo mediante el autocontacto. Se presenta la autorreferencia cuando la operación de observación está incluida en lo que se indica, es decir, cuando la observación indica algo a lo que pertenece. Un sistema social, por ejemplo, puede producir sólo comunicación y es capaz de considerar la realidad sólo comunicando; la autorreferencia esta implícita en toda comunicación en forma de emisión. Del mismo modo una conciencia sólo puede pensar y la realidad adquiere importancia sólo como objeto de referencia de los pensamientos.

El concepto de autorreferencia no se entiende en sentido puramente analítico, y aún menos como propiedad del sujeto trascendental. El objeto de la teoría de los sistemas, en esta perspectiva, no es ni el hombre ni el sujeto. La constitución autorreferencial de los sistemas orgánicos, psíquicos y sociales cobra importancia como dato empírico: dichos sistemas existen en la realidad y son realmente autorreferenciales.

Código.- Como código se entiende una *regla de duplicación* que permite relacionar toda entidad que caiga en su campo de aplicación con una entidad correspondiente. Esto es válido en primer lugar para el código del lenguaje que permite relacionar toda enunciación positiva con una enunciación negativa correspondiente: el enunciado negativo *hoy llueve* puede entenderse como la negación del enunciado negativo *hoy no llueve*. Con base en el lenguaje esto es valido para los códigos de los diversos sistemas de funciones basados siempre en un esquema binario.

Complejidad.- La complejidad de una unidad indica el hecho de que no todos los elementos de dicha unidad pueden estar simultáneamente en relación con ellos mismos. Así, la complejidad significa que para actualizar las relaciones entre los elementos es necesaria una selección. Como fundamento de la definición de complejidad está la distinción entre elemento y relación, que permite observar una condición de relacionabilidad selectiva, distinguiéndola de una condición de relacionabilidad completa entre los elementos.

La complejidad puede observarse en un sistema o en un entorno, o también en el mundo. Sólo la complejidad de un sistema es complejidad organizada. Ésta consiste en la relacionabilidad selectiva entre los elementos del sistema: es la organización selectiva de la autopoiesis del sistema.

Comunicación.- La comunicación es el último elemento o la operación específica de los sistemas sociales. Se presenta por la síntesis de tres selecciones: 1) emisión o acto de comunicar; 2) información; 3) acto de entender la diferencia entre emisión e información.

Existe comunicación si Ego comprende que Alter ha emitido (y por lo tanto es posible atribuir a su responsabilidad) una información. La emisión de información (Alter dice, por ejemplo, *hoy llueve*) no es en sí la comunicación. La comunicación se realiza únicamente si logra una comprensión: las informaciones se comprenden (*hoy llueve*) y la responsabilidad de la emisión de Alter (que lo dice, por ejemplo, para invitar a Ego a tomar un paraguas), como selecciones distintas. Si no existe esta comprensión, no puede darse una comunicación: Alter hace una señal con la mano y Ego indiferente continúa caminando porque no entendió que la señal era un saludo. La comprensión realiza la distinción que fundamenta la comunicación: entre emisión e información.

Conflicto.- El conflicto es un sistema social tipo parásito que se aprovecha de las contradicciones de la comunicación y que tiende a implicar los recursos del sistema al interior del cual se ha desarrollado. Su peligrosidad está precisamente en la medida de la implicación de recursos. El sistema del cual el conflicto es parásito se encuentra en la necesidad de mantenerlo dentro de límites aceptables.

Esta limitación del conflicto es una de las condiciones que tienen permiso y que permiten la evolución de la sociedad. Por un lado la evolución requiere sin duda la contradicción, es decir la posibilidad de negar contenidos y expectativas sociales y producir así una variación evolutiva. La capacidad de la sociedad de admitir y tolerar conflictos al interior de sí misma es ciertamente un presupuesto irrenunciable para su evolución. Por otro lado, sin embargo, los conflictos huyen rápidamente del control y crean problemas y trastornos en la comunicación, cuyo resultado no es necesariamente positivo.

Diferenciación.- En sentido general, se habla de diferenciación cuando un sistema se diferencia del propio entorno, al trazar límites. La diferenciación entre sistema y entorno produce también la observación por parte del sistema de una diferenciación de su entorno.

La diferenciación del entorno no depende del sistema, sin embargo asume formas particulares según las distinciones que orientan la observación del sistema. Todo sistema puede observar que existen otros sistemas en el propio entorno, y puede observarlo sólo según distinciones particulares propias (los sistemas en el entorno pueden considerarse homogéneos y heterogéneos, amigos o enemigos, cercanos o lejanos, etcétera). El dato general es que cada sistema en cuanto que está diferenciado por un entorno, tiene relación con otras referencias de sistema en dicho entorno, o sea, con otras perspectivas de observación, externas e incontrolables para él. El entorno de un sistema no es una unidad indiferenciada, sino que se presenta una diferenciación de perspectivas sistema /entorno.

Diferenciación de la sociedad.- Por diferenciación primaria de la sociedad se entiende la formación de un primer nivel de sistemas parciales y de relaciones sistema /entorno. La forma de la diferenciación primaria constituye la estructura de la sociedad.

La forma de la diferenciación establece el modo en el que en el sistema global se realiza la relación entre los sistemas parciales: tiene relación con la diferencia entre sistemas que son unos en el entorno de los otros. La forma de la diferenciación constituye la estructura de la sociedad porque establece un orden de relaciones entre los sistemas

parciales, orden que preselecciona las posibilidades de comunicación. De tal manera establece los límites que pueden alcanzarse por la complejidad de la sociedad.

Estructura.- Las estructuras son condiciones que delimitan el ámbito de relación de las operaciones de un sistema: son las condiciones de la autopoiesis del sistema. El concepto de estructura indica por tanto la selección de las relaciones entre elementos que son admitidas en un sistema. En los sistemas constitutivos de sentido, las estructuras no pueden consistir sólo en relaciones entre sistemas, en cuanto que los elementos son siempre eventos sin una duración temporal: al desaparecer éstos desaparecerían las relaciones y por tanto las estructuras y el mismo sistema. Las selecciones que obtienen una importancia estructural son las que delimitan las posibilidades de combinar los elementos, ya sean estas comunicaciones o pensamientos.

Expectativas.- Las expectativas son condensaciones de referencia de sentido que indican qué indica y cómo se delinea una determinada situación. Tienen la función de orientar de modo relativamente estable la comunicación y el pensamiento frente a la complejidad y la contingencia del mundo. En este sentido, constituyen las estructuras de los sistemas sociales y sistemas psíquicos, ya que hacen estable y continua la selectividad de tales sistemas y mantienen abierto para ellos un horizonte de posibilidad. En particular, las expectativas de expectativas (o expectativas reflexivas) funcionan como estructuras de los sistemas sociales.

Las expectativas se forman mediante la selección de un abanico limitado de posibilidades respecto a las cuales puede orientarse un sistema (se espera que el asfalto esté seco o mojado, pero que no se hunda al paso del automóvil). La selección pasa por una condensación de referencias de sentido: esta condensación constituye una expectativa. La condensación se presenta mediante una generalización del sentido que permite mantener las identidades, independientemente de sus especificaciones ocasionales.

Inclusión/ exclusión.- La diferencia entre inclusión y exclusión se refiere al modo en el cual una sociedad permite a los individuos ser personas y por lo tanto participar en la comunicación. El concepto de persona no indica ni la conciencia, ni el cuerpo de los individuos, que son sistemas autopoieticos autónomos. Esto se coloca al nivel del

sistema de comunicación: con *persona* se indica una estructura social que permite a la sociedad encontrar una dirección para la producción de las comunicaciones.

Información.- La información se define como un evento que selecciona los estados de un sistema, es decir, un evento que ejerce un influjo selectivo sobre las estructuras de un sistema, y que provoca transformaciones. La capacidad de elaborar información depende de la capacidad de orientarse a distinciones: la noticia recibida funge como información con base en la diferencia con respecto a los que se esperaba. La información, entonces, es una diferencia.

La información suscita entonces diferencias ulteriores en la reestructuración interna que se sigue: la diferencia entre el estado actual del sistema esperado impone numerosos ajustes en la estructura del sistema mismo, que se transforma de tal modo para percibir la información: esta última produce entonces diferencias ulteriores al interior del sistema.

Operación/ observación.- La distinción entre operación/observación está en la base del planteamiento constructivista de Luhmann y de la extensión del concepto de autopoiesis a los sistemas constitutivos de sentido. Partiendo de esta distinción se pueden combinar en efecto la absoluta determinación de las operaciones autopoieticas con la contingencia de la observación.

Con operación se entiende la reproducción de un elemento de un sistema autopoietico con base en los elementos del mismo sistema, es decir, del presupuesto para la existencia del sistema mismo.

La observación es un modo específico de operación, que utiliza una distinción para indicar un lado o el otro de la distinción misma: se da una observación cada vez que un sistema opera con base en distinciones. Se trata de la operación característica de los sistemas de sentido, que les permite remitir a otras posibilidades más allá del dato de vez en cuando actualizado.

Paradoja.- Las paradojas se crean cuando las condiciones de posibilidad de una operación son al mismo tiempo las condiciones de su imposibilidad. Las paradojas surgen cuando el observado, que en cuanto tal señala algunas distinciones, hace surgir la

cuestión de la unidad de la distinción que está utilizando. Toda distinción es inherentemente paradójica, precisamente porque los dos lados que la constituyen siempre están presentes contemporáneamente: el uno en cuanto lado indicado, el otro como el lado que debe ser sobreentendido como lado al cual se hace referencia.

Política.- El sistema político es un sistema parcial de la sociedad diferenciada por funciones. Su función es aportar para la sociedad la capacidad de decidir de una manera colectivamente vinculante.

La política está relacionada estrechamente con el proceso y con la utilización del poder, que permite realizar la función de la misma política. Esto no significa que todas las comunicaciones políticas sean uso o amenaza de uso del poder, sino que un sistema político se forma, diferencia y alcanza autonomía a partir de la identificabilidad de un poder capaz de motivar a aceptar decisiones vinculantes.

Sistema/entorno.- La diferencia sistema/entorno es el punto de partida del planteamiento de la teoría de los sistemas de Luhmann. Un sistema no puede darse independientemente de su entorno, en cuanto que se constituye precisamente al trazar, mediante sus operaciones, un límite que lo distingue de lo que como ambiente, no le pertenece. Ningún sistema puede operar fuera de sus límites: sin un entorno del cual distinguirse, no sería posible identificar un sistema, un ámbito autónomo en el que rigen condiciones específicas, que se sustrae a una coincidencia punto por punto con los estados del entorno.

Fijar un límite no significa aislar al sistema. Las operaciones siempre son internas, pero desde el nivel de la observación el límite puede ser trascendido y se constatan varias formas de interdependencia entre sistema y entorno. Cada sistema necesita toda una serie de presupuestos de entorno. Un mismo evento, además, puede pertenecer al mismo tiempo al sistema y a su entorno.

Bibliografía

1. Álvarez Arredondo Ricardo, Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México, México, Grupo Parlamentario del PRD Cámara de Diputados XVIII Legislatura, México, 2002.
2. Bellinghausen Hermann (coord.), Pensar el 68, Cal y Arena, México, Quinta Edición 1998.
3. Camou Antonio, Gobernabilidad, en Baca Olamendi Laura, Judith Bóxer – Liwerant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros, Germán Pérez Fernández del Castillo (Compiladores) “Léxico de la Política”. Facultad Latinoamericana de ciencias sociales, México 2000.
4. Careaga Gabriel, Los espejismos del desarrollo. Entre la utopía y el progreso, Océano, México, 1983.
5. Cisneros Sosa Armando, (1993) La ciudad que construimos, UAM Iztapalapa, México.
6. Corsi Giancarlo, Esposito Elena, Baraldi Claudi, GLU: Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann, Universidad Iberoamericana, 1996, México.
7. Haya de la Torre V. R., Espacio Tiempo Histórico, Cuadernos Americanos, México, mayo – junio de 1945. Año IV, Vol. 3.
8. Luhmann Niklas/ Raffaele de Giorgi, Teoría de la Sociedad, Universidad Iberoamericana/Universidad de Guadalajara, México 1993.
9. Introducción a la teoría de sistemas, UIA, México, 1996.
10. Michel Marco A. coordinador, Procesos habitacionales en la Ciudad de México, SEDUE – UAM, cuadernos universitarios 51, México, 1998.
11. Moreno Armella Florita, 1993, Representación vecinal y gestión urbana en el DF, Cotidiano num. 57 Agosto septiembre de 1993.
12. Peschard Jacqueline, Una reforma para la ciudad capital, en, El cotidiano N° 54, Mayo de 1993, UAM Azcapotzalco, México.
13. Quiroz Pérez Miguel, De Carranza a Salinas. Otras razones en el ejercicio del poder en México, UAM – A, México.

14. Ramírez Sais Juan Manuel, El movimiento urbano popular en México, 1999, segunda edición, Siglo XXI Editores, México.
15. Rodríguez Kuri Ariel, (1996). La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: Política y Gobierno, 1876 – 1912. México, El Colegio de México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
16. Sánchez Almanza Adolfo, Panorama histórico de la Ciudad de México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
17. Torres Nafarrete Javier, (2004), Luhmann: La política como sistema, México, Fondo de Cultura Económica.
18. UNAM, 2005, 20 años después. Los sismos de 1985, UNAM, México.

Hemerografía

- Revista Proceso, números: 79, 107, 109, 111, 113, 114, 464, 465, 466, 467, 468, 471, 472, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 494, 496, 497, 498, 500, 506, 507, 508, 515, 516.
- Revista Nexos, números: 94, 95 y 96.
- El Nacional martes 3 de enero de 1950
- El universal, domingo 23 de noviembre de 1952
- El universal, martes 3 de diciembre de 1952, pp. 1, 22.
- El universal, sábado 9 de diciembre de 1952.
- El nacional, Jueves 15 de marzo de 1979.
- Cámara de Diputados. Diario de los Debates 20 de Septiembre de 1966, 20 de Diciembre de 1978, 21 de Diciembre de 1978, 24 de Septiembre de 1985.
- http://201.147.98.8/cgi-bin/om_isapi.dll?clientID=5113498&infobase=2docs2.nfo&softpage=Doc_Frame_Pg42
- Diario Oficial de la Federación: 3, 11 y 14 de octubre de 1985, de octubre de 1985, Hemeroteca Nacional. 17 de junio de 1986, Centro de Documentación CONAFE.