



# Estudios de la Ciudad de México y su Constitución

Alejandra Toscana Aparicio  
Mario Alejandro Carrillo Luvianos  
Coordinadores





# ESTUDIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU CONSTITUCIÓN

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, a partir del sistema doble ciego y conforme a los lineamientos del Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura.

Primera edición, 2017

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Coyoacán,  
Ciudad de México. C.P. 04960  
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.  
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60  
pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-1265-9

Impreso en México / *Printed in Mexico*

# Estudios de la Ciudad de México y su Constitución

Alejandra Toscana Aparicio  
Mario Alejandro Carrillo Luvianos  
*coordinadores*



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro  
Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO  
Rectora de Unidad, Patricia E. Alfaro Moctezuma  
Secretario de Unidad, Joaquín Jiménez Mercado

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
Director, Carlos Alfonso Hernández Gómez  
Secretario académico, Alfonso León Pérez  
Jefa del departamento de Política y Cultura, Alejandra Toscana Aparicio  
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL  
Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous  
Diego Lizarazo Arias / Graciela Y. Pérez-Gavilán Rojas  
José Alberto Sánchez Martínez

Asesores del Consejo Editorial: Luciano Concheiro Bórquez  
Verónica Gil Montes / Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL  
Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)  
Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga  
Ana Lau Jaiven / Marco Antonio Molina Zamora / Hugo Pichardo Hernández  
Juan Francisco Reyes del Campillo / Esthela Sotelo Núñez  
Luis Miguel Valdivia Santamaría / Ricardo Yocelvezky Retamal

Asistencia editorial: Varinia Cortés Rodríguez  
Diseño de portada: Logos Editores / Claudia Pacheco  
Ilustración de portada: *Cuadro futurista de la Ciudad de México*, de Roberto Montenegro,  
fotografía de Raúl "Raya" García. Agradecemos a Carlos Medina su autorización  
para la reproducción de esta obra.

## ÍNDICE

### Introducción

*Mario Alejandro Carrillo Luvianos*

*Alejandra Toscana Aparicio* . . . . . 9

### PRIMERA PARTE

#### La Ciudad de México.

En busca de su pasado perdido

*Arturo Gálvez Medrano* . . . . . 17

#### La Ciudad de México:

entre el espacio neoliberal y la ciudad progresista

*Liliana López Levi*

*Alejandra Toscana Aparicio* . . . . . 33

#### Un gobierno metropolitano

para el Valle de México: ¿utopía o realidad?

*AnaÍ Rodríguez Miranda*

*Ernesto Soto Reyes Garmendia* . . . . . 51

#### Retos en el tratamiento de problemas ambientales

en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

*Angélica Rosas Huerta*

*Esthela I. Sotelo Núñez*

*Alejandrina Rodríguez Morales* . . . . . 69

Visión ciudadana de la realidad <i>Ma. de Lourdes Fournier García</i> <i>Claudia Ortiz Guerrero</i> . . . . .	93
Ayotzinapa: recuerdos y relatos infantiles y juveniles <i>Anna María Fernández Poncela</i> . . . . .	113
Fortalecer el sistema modular, demanda estudiantil en la UAM <i>Verónica Gil Montes</i> <i>Gisela Landázuri Benítez</i> . . . . .	137

## SEGUNDA PARTE

Partidarios vs. externos en la Ciudad de México: efectos electorales del reclutamiento abierto en la selección de candidatos para la Asamblea Constituyente <i>Héctor Villarreal</i> <i>Karen Martínez Sarabia</i> . . . . .	161
Federalismo, Constitución y hegemonía en la Ciudad de México <i>Ernesto Soto Reyes Garmendia</i> . . . . .	173
Consensos en el constituyente de la CDMX. Cambios en el Poder Judicial <i>Juan Reyes del Campillo y Lona</i> . . . . .	195
Las alcaldías de la CDMX ante los espejos constitucionales <i>Rigoberto Ramírez López</i> <i>Gerardo Zamora Fernández de Lara</i> . . . . .	213
La democracia directa en la Constitución Política de la Ciudad de México <i>Mario Alejandro Carrillo Luvianos</i> <i>Ricardo Yocelvezky Retamal</i> <i>Anali Rodríguez Miranda</i> . . . . .	235
Sobre la diversidad de sujetos en el debate constituyente de la Ciudad de México. Una mirada a la discapacidad <i>Ignacio Gatica Lara</i> <i>Verónica Rodríguez Cabrera</i> . . . . .	261



## INTRODUCCIÓN

MARIO ALEJANDRO CARRILLO LUVIANOS\*

ALEJANDRA TOSCANA APARICIO\*

*¿Cómo, ¡ay!, cómo, natura, no te importa arrancar de los brazos del amigo al amigo, del hermano al hermano, de los hijos al padre, de la amante a la amada, y, muerto uno, al otro conservar? ¿Cómo pudiste hacernos necesario el dolor de que, amando, sobreviva al mortal el mortal? Pero natura jamás en sus acciones de nuestro mal o nuestro bien se cuida.*

Giacomo Leopardi, *Sobre un antiguo bajorrelieve sepulcral...*<sup>1</sup>

LOS FATÍDICOS ACONTECIMIENTOS recientes en la Ciudad de México opacan cualquier intento anterior de descifrar el entramado de nuestra urbe la cual, después del segundo 19 de septiembre, tomará rutas inesperadas. Esto ya nos consta, tenemos una experiencia anterior. Los hechos, procesos y actores que despertaron y se nos impusieron en 1985, lo demostraron al proliferar en una miríada de vías que ahora son antecedente de los textos que contiene este libro.

El texto refleja así un piso debajo de la nueva realidad que viviremos a partir de ahora y propone mirar a nuestra ciudad desde distintas perspectivas disciplinarias. La Ciudad de México es considerada como una unidad compuesta por distintas partes —a veces contradictorias— sujeta a lógicas disímiles, algunas destructivas, que atentan contra su territorio, su medio ambiente y sus ciudadanos. Al mismo

\* Profesores-investigadores del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> Poemas de Giacomo Leopardi, *Canto xxx Sobre un antiguo bajorrelieve sepulcral, donde una joven muerta representada en el momento de partir, despidiéndose de los suyos*, traducción de Diego Navarro [<http://amediavoz.com/leopardi.htm>].

tiempo, dichos ciudadanos luchan e imaginan su ciudad y las vicisitudes de su entorno de una manera particular e independiente de los partidos y los personajes políticos que, a su vez, se imaginan una entelequia de ciudad plasmada en la naciente Constitución de la Ciudad de México.

El libro que el lector tiene en sus manos es producto de diversos proyectos de investigación realizados en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y se encuentra estructurado en dos partes:

La primera parte inicia con un ensayo introductorio de Arturo Gálvez Medrano, quien con una mirada histórica explica cómo la Ciudad de México, desde que era parte de la Nueva España, ha jugado un papel central político, económico y también social. Este papel central, también lo ha tenido en lo espacial, pues a diferencia de otras capitales y ciudades de América Latina, la Ciudad de México se asienta tierra adentro y no en las proximidades al océano. El texto de González habla de la importancia política de la ciudadanía en contraste con el funcionamiento y operación de la ciudad que, desde el punto de vista del autor, están en un frágil equilibrio y con el riesgo de colapsar por alguna falla en la compleja ingeniería que la sostiene. Esto se evidencia en los desastres asociados a los fenómenos naturales que se presentan en la ciudad.

Liliana López Levi y Alejandra Toscana Aparicio explican la ruptura sociopolítica que implicaron los sismos de 1985 en la Ciudad de México. El planteamiento es que estos sismos incidieron en las transformaciones territoriales los cuales orientaron a la ciudad hacia una imagen progresista al mismo tiempo que la lógica neoliberal se ha impuesto en la configuración territorial. Así, las autoras analizan la dualidad de la Ciudad de México en tanto espacio progresista y espacio neoliberal e indagan como han coexistido estos modelos. Durante la crisis de la década de 1980 el movimiento de los damnificados para la reconstrucción *in situ* de las viviendas destruidas en 1985 fue un freno a la dinámica inmobiliaria de corte neoliberal que ha caracterizado las últimas décadas.

En su texto, Analí Rodríguez y Ernesto Soto tratan los retos que implica el gobierno de una de las aglomeraciones urbanas más grandes del mundo: la megalópolis de la Ciudad de México, integrada por 16 delegaciones propias, 59 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo, con más de 29 millones de habitantes y una extensión de casi ocho mil km cuadrados, además de la creciente conurbación con Morelos y Guerrero al sur, Puebla y Tlaxcala al este, y Querétaro y Michoacán al oeste. Desde la mirada de los autores, el sistema federal implica una gran diversidad de retos debido a las complejas problemáticas actuales como los asentamientos humanos, la protección al medio ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el transporte y el tránsito, la dotación de agua potable, drenaje, la recolección, tratamiento y disposición de dese-

chos sólidos, sin olvidar una de las grandes preocupaciones actuales: la seguridad pública. Estos problemas tienen en común su dificultad e incluso imposibilidad de ser tratados de forma individual por las entidades político-administrativas. El texto se enfoca en explorar cómo resolver tales problemáticas por medio de acciones o mecanismos conjuntos entre unidades territoriales con formas de organización político-administrativas asimétricas.

De este tema deriva el siguiente capítulo de Angélica Rosas Huerta, Esthela I. Sotelo Núñez y Alejandrina Rodríguez Morales. Las autoras reconocen que los problemas ambientales son un reto para la gestión pública en un entorno metropolitano. Entre estos problemas destacan el cambio climático, la calidad del aire y la sostenibilidad hídrica, así como la provisión de ciertos bienes y servicios, entre ellos la dotación de agua potable, el funcionamiento del transporte público y el tratamiento de los residuos sólidos. Para la atención de estos asuntos, ya no se puede partir de estructuras administrativas que gestionan el territorio con base en límites político-administrativos y, por ende, responsabilizar a gobiernos estatales y municipales de los problemas ambientales que se presentan en su jurisdicción bajo un esquema de organización de la administración pública por sectores y dependencias aisladas. Estos problemas requieren espacios donde autoridades de distintos niveles de gobierno cooperen y se coordinen para atenderlos. En este contexto, las autoras exploran los retos en materia de coordinación que suponen los problemas ambientales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM). Una de las reflexiones que acompaña este trabajo es que no hay consenso sobre el tipo de gobierno metropolitano que se requiere para atender de manera eficaz los problemas ambientales; sin embargo, en la ZMCM se han impulsado mecanismos intermunicipales de coordinación y asociación que fungen como alternativa para que los estados y municipios puedan atenderlos. Desafortunadamente, en todos los mecanismos su participación es voluntaria por lo que no tienen un carácter vinculatorio y una obligatoriedad para los actores involucrados.

Por su parte, María de Lourdes Fournier y Claudia Ortiz presentan una encuesta de opinión pública denominada “Actualidad desde la Ciudad de México” que aplicó en febrero de 2017 el Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. La encuesta explora las principales preocupaciones de los participantes desde los ámbitos personal y familiar hasta el de México en su contexto internacional, en particular sobre sus fronteras y la migración. Otro tema de la encuesta fue la percepción de los participantes sobre los niveles de seguridad pública y respeto a los derechos humanos de diferentes grupos vulnerables. Posteriormente se abordó el nivel de confianza en diversas instancias gubernamentales, políticas y de procuración de justicia, también se exploró el consumo de medios convencionales y el nivel de confianza que en ellos se deposita

después se indagó sobre los medios en línea. La encuesta también incluye preguntas abiertas sobre la relación México-Estados Unidos, el precio de la gasolina y protestas locales y nacionales, entre otros aspectos.

Anna María Fernández Poncela presenta las miradas y voces de niños y jóvenes en torno a los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero, en septiembre de 2014: la desaparición forzada y el asesinato de estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa. Por medio de un ejercicio de narrativa, la autora muestra los recuerdos y las propuestas para el futuro que infantes, adolescentes y jóvenes estudiantes de la Ciudad de México han adquirido a través de los medios de comunicación, así como la vivencia o el conocimiento del movimiento que se originó a partir de dichos eventos. Con base en un caso de estudio, la autora indaga y reflexiona en torno a tres ideas principales: la memoria social que siembran ciertos hechos y movimientos sociales, la configuración de las ideas sociales y políticas en las mentes infantiles y la importancia de la memoria en la vida biográfica íntima del sujeto y la generacional general del colectivo social.

La primera parte del libro cierra con el capítulo de Verónica Gil Montes y Gisela Landázuri Benítez sobre el debate del sistema modular de la Universidad Autónoma Metropolitana. Este debate fue colocado en la mesa de discusión por los estudiantes de la institución durante el movimiento estudiantil que se dio en 2016. El Consejo Académico, como parte de la negociación, se hizo cargo de las peticiones de los estudiantes en relación con cuestiones académicas (sistema modular), administrativas (uso y funcionamiento de espacios como la cafetería), financieras (transparencia) e incluso con el acoso sexual. Las autoras pasan revista a las políticas públicas en el ámbito educativo y su relación con el modelo neoliberal, así como al sentido que tiene el fortalecimiento del sistema modular para los estudiantes de la UAM-Xochimilco.

La segunda parte del libro se concentra en el análisis de la naciente Constitución de la Ciudad de México. El capítulo que abre la segunda parte profundiza en la discusión sobre una de las consecuencias de la falta de legitimidad de las estrategias de los partidos políticos: la inclusión en sus listas de candidaturas externas que utilizaron sobre todo los partidos de izquierda en la elección para integrar la Asamblea Constituyente que redactó el nuevo estatuto jurídico.

Como todos sabemos, y así lo han dejado ver todas las encuestas a nivel nacional e internacional, la credibilidad de los partidos políticos es cada vez menor. El ciudadano y los grupos de la sociedad organizados que luchan por demandas territoriales, sectoriales o temáticas no encuentran en los partidos un correlato de la defensa de sus intereses, lo que ha propiciado un alejamiento. Una estrategia de los partidos para responder a esto ha sido la apertura de las candidaturas a ciudadanos externos, que, ya sea por su conocimiento sobre determinados temas, su vin-

culación con organizaciones que pueden aportar votos o por las dos razones, son incluidos como candidatos propios. La pregunta que se plantean Héctor Villarreal y Karen Martínez Sarabia es qué tan eficaz ha resultado esa estrategia a la luz de la comparación entre los resultados de las elecciones para integrar la constituyente con el proceso electoral inmediatamente anterior.

Por su parte, el texto de Ernesto Soto constituye una ordenada presentación de los diferentes momentos por los que ha pasado la Ciudad de México, para llegar al momento de la promulgación de su Constitución y los avatares que aún tiene que sortear para “constatar la hipótesis de la existencia en México de un federalismo centralizado y de una lucha interinstitucional por el control político y económico de la ciudad capital”, como lo señala el autor. Soto destaca tres momentos para explicar la evolución institucional de la Ciudad de México: la época autoritaria, en el que a partir de la década de 1920 se le niega el estatuto jurídico independiente a nuestra ciudad; la apertura política, que comienza en la última década del siglo pasado con reformas paulatinas las cuales culminan en 2016 con las reformas constitucionales y, finalmente, el periodo del proceso constituyente y la vigencia de la nueva Constitución, que se encuentra en acto con los recursos de impugnación que aún están por resolverse.

En el capítulo escrito por Juan Reyes del Campillo se analiza la construcción de dos instancias dentro del aparato judicial: el Consejo Judicial Ciudadano y el Consejo de la Judicatura, las cuales, de acuerdo con su opinión, constituyen un paso importante para modificar sustancialmente la estructura de poder vertical y autoritaria que ha caracterizado a los aparatos de impartición de justicia en nuestro país. Reyes del Campillo examina la arquitectura institucional subyacente en el diseño explícito del articulado correspondiente y las diferentes posturas que se enfrentaron en su diseño. Asimismo, el autor señala la creación, las funciones y la integración del Consejo Judicial Ciudadano como un acto sin precedentes dentro de la estructura judicial, la cual rompe la lógica autárquica de las instancias superiores judiciales y que, además de la función de nombrar a los integrantes de la Judicatura (estructura que ya existía), le otorga a este organismo una independencia que le da la libertad de convertirse en una instancia de contrapeso y vigilancia del aparato judicial.

El texto escrito por Rigoberto Ramírez y Gerardo Zamora analiza el diseño de las alcaldías como gobiernos locales de la nueva entidad federativa y lo contrasta con el diseño que en nuestro país tienen los ayuntamientos. El balance de la reforma política en relación con las alcaldías y sus concejos, apuntan los autores, está lleno de claroscuros; es decir, la Constitución de la CDMX tiene aspectos muy positivos y refuerzan el camino andado en el sentido de ampliar y reconocer los derechos ciudadanos. Sin embargo, el análisis de la integración de los concejos de

las alcaldías evidencia que se optó por transitar un camino que ha demostrado ser ineficaz para el fortalecimiento de la vida democrática de los gobiernos locales, ya que recrea la lógica de integración y distribución de los ayuntamientos, pero con el agravante de establecer el criterio de distribución 60-40 en dichos concejos. Esto niega la posibilidad de una auténtica representación de la ciudadanía en ellos.

El capítulo de Alejandro Carrillo, Ricardo Yocelvezky y Analí Rodríguez examina el artículo 25 de la Constitución de la CDMX, en el que se especifican y regulan los mecanismos de participación ciudadana. Después de señalar los antecedentes en la Ciudad de México de este tipo de mecanismos, se analiza la construcción del articulado considerando tres variables: las determinantes que influyeron en el piso y el techo en los que se dio la discusión; las tres posturas en las que se agruparon los integrantes de la comisión encargada de su redacción, y, finalmente, las temáticas en las que se centraron las principales desavenencias. Los autores concluyen que la inclusión de los mecanismos de democracia directa en la Constitución implica un gran avance, sin embargo, señalan que las experiencias anteriores de su utilización, tanto en la Ciudad de México como en América Latina, nos muestran lo poco que se han utilizado. Las posibilidades que abre el nuevo estatuto revisten gran importancia para encontrar vías alternativas de injerencia de la ciudadanía en las decisiones y los asuntos públicos, además de servir de contrapeso a los partidos políticos.

Finalmente, el capítulo de Ignacio Gatica y Verónica Rodríguez analiza cómo fueron tratados e introducidos en la naciente Constitución los derechos y garantías para grupos vulnerables, entre ellos, el de las personas en situación de discapacidad. Para conseguir este propósito los autores transitan por dos vías: en la primera se reconstruyen los postulados principales que privilegiaron los constituyentes, para después anotar si el tratamiento al que llegaron representa un avance sustantivo, especialmente en lo que se refiere a su potencial para el ejercicio pleno de derechos y el cambio social. Al final de su análisis, los autores concluyen que los preceptos establecidos en la Constitución de la CDMX en cuanto a derechos, en general, y en cuanto a derechos humanos, en particular, presentan avances significativos en la medida en que se colocan, en más de un sentido, por encima de lo aceptado públicamente por instancias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que los preceptos constitucionales asumen una perspectiva mucho más real de reconocer una diversidad de sujetos coexistiendo en condiciones de “desigualdad estructural”.

## PRIMERA PARTE





## LA CIUDAD DE MÉXICO. EN BUSCA DE SU PASADO PERDIDO

ARTURO GÁLVEZ MEDRANO\*

### PALABRAS PRELIMINARES

LA CIUDAD DE México tiene un pasado muy remoto, por un lado indio y por el otro español. Cuando los indios fueron derrotados de modo definitivo, la encomienda de Hernán Cortés al mejor de los “geométricos” que tuvo a su alcance fue realizar la traza de la capital del virreinato, con el propósito de crear una España nueva; esto le dio un significado por demás interesante y un resultado excepcional. A diferencia de otras capitales en el mundo y en particular de América Latina con una condición colonial semejante, asentaron los poderes virreinales tierra adentro, no cerca o frente a las costas como era común. Ese centralismo parece un capricho, pero fue la consecuencia de la complicada geografía del inmenso territorio, también porque era un punto donde convergían los caminos a los principales pueblos indígenas; mientras menos dificultades de acceso hubiese en donde estaba la mano de obra susceptible de explotar, mucho mejor. Por lo tanto, la capital del virreinato no podía estar en un mejor lugar.

La ciudad de México-Tenochtitlan se edificó con gran esplendor, así lo refieren muchos testimonios de propios y extraños. Pero más allá de su encanto, durante todo el periodo colonial esta ciudad fue el centro de las decisiones políticas y económicas más importantes. Después de la guerra de Independencia, todos los movimientos sociales surgieron en la provincia pero, para poder consumarse vic-

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco.

toriosos, debían llegar a la capital y tomar el Palacio Nacional. Durante el siglo xx, en el periodo posrevolucionario, pese a que hubo varios acontecimientos sociales y políticos trascendentes, el movimiento estudiantil de 1968 y la brutal represión del 2 de octubre, con la cual prácticamente se finiquitó, dio motivo a una transformación gradual del viejo régimen priista y casi monolítico.

La sociedad fue la que se encargó de empujar a los nuevos protagonistas y promocionó los cambios en la vida política nacional. El sismo de 1985 fue con la cual descolló la sociedad capitalina. La consecuencia de aquel movimiento telúrico, el cual sorprendió a sus habitantes en un lapso de minutos, fue la organización de la sociedad civil para rescatar a familiares, vecinos y a cualquier otra persona. Al margen de cualquiera de las instituciones que pudiesen ser útiles para tal propósito, se puso en evidencia la solidaridad de la población nunca imaginada y el gobierno quedó rebasado. La ciudad más grande del país, con casi ocho millones de habitantes, se organizó, movilizó y se atrevió a exigir con energía sus derechos. De tal suerte que antes de que creciera el descontento, el gobierno puso de inmediato el Programa de Renovación Habitacional. Hubo avances porque urgía acallar las voces de crítica —o que al menos disminuyeran—, pero nada de la reconstrucción se hubiera realizado sin el clamor de los ciudadanos. A partir de entonces, los cambios hacia una democratización han sido lentos, pero paulatinamente se ha logrado abrir espacios de participación y crítica. No obstante, esas inercias históricas de dominación y sometimiento han sido un lastre que aún perdura.

## LOS GOBERNANTES FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA CAPITAL

Las condiciones a las que ha sido sometida la Ciudad de México (las oleadas de migrantes y los severos cambios a su original geografía física, entre otras), ponen en evidencia que las afectaciones provocadas por los fenómenos naturales ahí adquieren un carácter más humano; incluso, sin exageración, la actuación de la mayoría de sus gobernantes ha sido indolente. Algunos de éstos han sido como una calamidad para sus habitantes y es comprensible, pues en el lapso que transcurre entre 1910 y 2017 han gobernado casi sesenta personajes. La mayor parte de ellos han sido impuestos por los veintiocho presidentes de la República que en ese mismo tiempo ocuparon la primera magistratura. En esas condiciones, cobra importancia las bondades de la democracia, porque sin generalizar, la característica común de la mayor parte de ellos fue congraciarse con quien lo nombró, pero muy poco con los ciudadanos. Así resulta comprensible que ante las vicisitudes de la gran ciudad, cualquier política resultaba pálida frente a la complejidad de sus crecientes problemas. Quizá por ello, o por su incapacidad, las políticas que instrumentaban para aliviar los padecimientos de la ca-

pital tuvieron un propósito de solución temporal, sin considerarlas a un largo plazo. De esa manera, evitaban una llamada de atención, ser removidos o, en el peor de los casos, distanciarse de quien los colocó en el puesto. A pesar de ello, la capital de la República ha tenido una ciudadanía políticamente fuerte y sus pronunciamientos —que de hacer un recuento suman más de los imaginados—, han obligado de alguna manera a las autoridades para que den el mantenimiento necesario de los servicios de los que depende el buen funcionamiento de la metrópoli. Además, existe una exigencia permanente respecto de su calidad, además de otros servicios que surgen y son requeridos.

Por otro lado, la atención especializada para el mantenimiento cotidiano, pese a que en algunos rubros funciona bien, guarda en general, un equilibrio catastrófico y coloca a la ciudad en una condición muy frágil. Puede parecer exagerado, pero ante la falla de alguna de las partes más sensibles, el complejo de las ingenierías que la sostienen podría colapsarse. Existe el mito, alimentado por los voceros gubernamentales, que los desastres que se han sucedido en la Ciudad de México son consecuencia de “fenómenos naturales”, pero bien podría argumentarse que son responsabilidad de sus gobernantes y de lo que han dejado de hacer sus propios ciudadanos. El sismo de 1985 fue un claro ejemplo, pues en muchas de las edificaciones públicas que cayeron, quedó probado que se utilizaron materiales inadecuados para ese tipo de construcciones; o bien, se levantaron en zonas que después de aquel evento, se han denominado de alto riesgo por motivos bien fundamentados.

En este sentido, la elección de sus representantes políticos quizá alivie o recomponga algunas de las atrocidades realizadas en la ciudad capital, pero para ello es preciso pensar históricamente. Como todo mundo sabe, la historia no hace nada por sí misma, pero traerla a la memoria en atención a uno o varios problemas en particular puede resultar un asidero de sus soluciones. De esta manera, pese a que en apariencia la Constitución Política de la Ciudad de México poco reparó en el pasado, para quienes la apliquen e instrumenten, así como para aquellos que gocen de sus derechos y obligaciones, ésta puede potenciar su fuerza mientras tengan conocimiento del pretérito tan rico en las luchas sociales y los valores de su cultura alimentada por los provincianos migrantes que llegaron sin otro atavío que el de sus tradiciones y costumbres, ahora amalgamadas en la convivencia cotidiana de la gran capital.

## LA FUNDACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La mayor parte de las naciones en el mundo tienen ubicada su capital cerca del mar, en el caso de los países de América Latina, los cuales tienen un pasado colonial como denominador común, todas tienen proximidad a los océanos; era de

suma importancia la entrada de manufacturas y la salida de materias primas. En el caso de México, los españoles decidieron asentar la capital del virreinato tierra adentro, simbólicamente en donde estaba la civilización más importante de Mesoamérica, pues extendía sus dominios a los cuatro puntos cardinales. Fue así que Hernán Cortés solicitó permiso a los reyes para tal efecto, decidido a edificar una ciudad tan majestuosa como la azteca y sobre la cual habría de construirse una España nueva, tan esplendorosa como la ibérica.<sup>1</sup> De ahí su nombre: Nueva España. Aquella fue una empresa temeraria, porque se trataba de una cuenca (cual si fuera una olla) rodeada de cerros, los cuales captaban y escurrían el agua que mantenía al tope el gran lago. En medio de éste, había un gran número de islotes en los cuales habitaban los nativos, en armonía con la naturaleza y una traza urbanística que impresionó a Cortés y sus soldados, pese a que muchos de ellos tuvieron oportunidad de conocer otras grandes urbes.<sup>2</sup>

Es conveniente explicar cuál fue el motivo por el cual la capital de la Nueva España no se asentó en Veracruz: sus condiciones insalubres, sus miasmas pestilentes, la inmensa cantidad de cuervos que hacían las veces del cuerpo de limpieza. Al año, casi eran ocho meses en los que había el riesgo de contraer la fiebre amarilla o el paludismo, esto lo hacía un territorio poco hospitalario para los recién llegados. Un caso que ejemplifica tales riesgos, pese a los años transcurridos, fue la época que precedió a la Intervención francesa.<sup>3</sup> Cuando, en 1862, Doblado desbarató la alianza tripartita, se le reconoció como un gran mérito, pero habría de señalarse que el general Prim, representante de los intereses españoles, también debió considerar los dos mil soldados que ordenó regresaran a Cuba por padecer disentería. Los veracruzanos, con gran sentido del humor llamaban a los panteones “los campos de aclimatación francés”,<sup>4</sup> porque muchos soldados perecieron a causa de las condiciones climáticas y ambientales del puerto.

Otro gran desafío para asentar la administración de la Nueva España en México-Tenochtitlan fue que se levantaba a más de dos mil metros sobre el nivel del mar. A contrapelo se decía que por la difícil y caprichosa geografía del territorio novohispano el aprovechamiento de las viejas vías de comunicación constituyó una ventaja. Ante los obstáculos de sus alrededores, los senderos utilizados por los indígenas les daban salida a cualquiera de los cuatro puntos cardinales. Esos caminos facilitaban el paso a la cuenca entre las montañas en donde se captaba y escurría

<sup>1</sup> Carlos Martín del Castillo (coord.), *La ingeniería civil en México. Un encuentro con su historia*, México, Colegio de Ingenieros Civiles, 1996, p. 287.

<sup>2</sup> Bernal Díaz del Castillo, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, México, Porrúa, 1976. p. 80.

<sup>3</sup> Paola Kolonitz, *Un viaje a México en 1864*, México, FCE-SEP, 2012, p. 72.

<sup>4</sup> Fernando Zertuche Muñoz (coord.), *El Territorio Mexicano*, México, IMSS, 1982, t. I, p. 104.

el agua que mantenía al tope el gran lago. Ahí surgían varios islotes que semejaban un pequeño archipiélago bien comunicado con obras excepcionales de ingeniería. Una de éstas fue la separación del agua dulce de la salobre proveniente del lado de Texcoco. Xochimilco y Chalco tenían agua dulce, pero era para la agricultura y no era de consumo humano, la de Chapultepec se transportaba por un acueducto que tenía por fin los puntos de distribución en los que se abastecía la gente. Cuando los españoles derrotaron la resistencia indígena y destruyeron algunas de dichas obras, buscaron como desesperados a los indios responsables y concedores del manejo de las acequias, represas y tornas de las redes hidráulicas, pues precisaban de separar las aguas. Ese quizá fue uno de los primeros desastres ecológicos de la cuenca.<sup>5</sup>

En lo sucesivo todas las complicaciones pasaron a formar parte de la “normalidad”. En virtud del control que debía ejercerse sobre la circulación de mercancías, materias primas o manufacturas, si entraban o salían de cualquiera de los cuatro puntos cardinales, debían subir y bajar más de dos mil metros sobre el nivel del mar para llegar a la capital del virreinato para luego redistribuirse. Así, por ejemplo, los enseres que llegaban a Veracruz con destino a Oaxaca debían pasar por la capital; o bien, los metales preciosos provenientes de Guanajuato, primero llegaban a la ciudad. Las condiciones geográficas y la centralización de todos los asuntos coloniales hicieron crecer en forma exponencial la importancia política-administrativa de la capital del virreinato. Pese a ese control, el incumplimiento de muchas de las disposiciones fue un hecho, pues cuando afectaban o alteraban el orden establecido en algunas latitudes de su extenso territorio hacían caso omiso de ellas. De ahí la expresión de “acátese, pero no se cumpla”, pues eran muchas las situaciones a considerar de una región a otra. Había presencia u observancia especial en aquellas zonas con riqueza probada; o bien, donde la mano de obra indígena era abundante, pues en ella descansaba la opulencia novohispana y las rentas de la metrópoli.

## LA CIUDAD DE MÉXICO, CENTRO NEURÁLGICO DEL PODER NACIONAL

Las consideraciones antes expuestas son importantes porque de alguna manera explican cómo, a partir de la revolución de Independencia, todo movimiento político-social que pretendiera declararse victorioso debía consumarse en la Ciudad de México.<sup>6</sup> Los gobernantes salían de Palacio Nacional a galope para sofocar algún levantamiento o porque debían huir ante la inminencia del arribo de los alzados.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Carlos Martín del Castillo (coord.), *op. cit.*, 1996, p. 287.

<sup>6</sup> Agustín Cue Cánovas, *Historia de México*, México, Costa-Amic, 1982, p. 32.

<sup>7</sup> Gastón García Cantú, *Pensamiento de la reacción en México*, México, Empresas Editoriales, 1965, p. 43.

Dicho sea de paso, ningún levantamiento que transformó o afectó gravemente la vida nacional surgió de la capital de la República, todos fueron provenientes de la provincia. Así sucedió con las tres revoluciones más significativas en la historia mexicana: la de Independencia, la de Ayutla y la de 1910. Es decir, la capital de la República y sede de los poderes federales siempre ha sido una parte fundamental del devenir histórico nacional. Por lo mismo, cuando suceden acontecimientos trascendentales y tienen repercusiones negativas en los estados, se recrudecen las críticas a las administraciones en turno y a la centralización. Los provincianos regionalistas responsabilizan a los capitalinos y manifiestan su desprecio a éste y el terruño que habitan. Así se manifestó en los debates del constituyente de 1856 y 1916, incluso hubo solicitudes reiteradas de que se mudara la sede de los poderes federales. En momentos de crisis, como la que sucedió en la década de 1980, en una parte del norte del país se decía: “Haz patria mata a un chilango”.

En cuanto a su población, ésta sumaba más de cien mil habitantes hacía 1810,<sup>8</sup> un siglo después ascendía a más de setecientos mil y, una centuria después (en 2010) casi alcanza los nueve millones. Con el proceso de industrialización, en especial durante y después de la década de 1940, la migración del campo a las grandes urbes fue incontenible. El caso de la Ciudad de México fue quizá uno de los ejemplos más dramáticos, pues una parte considerable de sus habitantes eran originarios de provincia, de las cercanas y de las más distantes. Venían con el ánimo de encontrar oportunidades de trabajo en la burocracia o la industria, ambas partes requerían trabajadores de manera creciente. La Ciudad de México siempre fue atractiva, tanto por su clima templado y benévolo para la mayoría de la gente, como por todas las actividades productivas y de esparcimiento existentes. Como es de suponerse, los requerimientos de infraestructura comenzaron a hacerse más complejos y urgentes.

## GOBERNANTES DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Entre 1911 y 2017, mientras ocuparon la silla presidencial veintiocho hombres, los personajes que gobernaron la Ciudad de México suman sesenta. Es decir, cada uno ha gobernado un promedio de un año siete meses. Entre 1910 y 1917, hubo 17 gobernadores del Distrito Federal, conforme a la Constitución de 1857; entre 1917 y hasta 1928, fueron quince, en el marco de la Constitución de 1917; de 1929 a 1997,

<sup>8</sup> Jesús Hernández Jaimes, “Crisis de subsistencia e insurgencia popular en la Nueva España. Entre la infidencia y la lealtad”, en Alicia Mayer (coord.), *México en tres momentos 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, México, UNAM, 2007, p. 63.

el presidente de la República nombró a 22 regentes o jefes del departamento del Distrito Federal; de 1997 a 2017, han sido elegidos seis jefes de gobierno del Distrito Federal. De ese total de sesenta gobernantes, es digno de llamar la atención que sólo han sido oriundos de la capital del país ocho de ellos: cuatro designados por la presidencia; dos electos (Marcelo Ebrad y Miguel Ángel Mancera) y dos interinos (Rosario Robles y Alejandro Encinas, designados por la Asamblea Legislativa). Para un mejor entendimiento, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Andrés Manuel López Obrador, también fueron elegidos pero su origen es provinciano.<sup>9</sup>

Es decir, entre 1910 y 1997, pese a las dimensiones físicas y poblacionales de la Ciudad de México, sus habitantes no tuvieron oportunidad de elegir a sus gobernantes. De igual manera, quedaron impelidos de tener una Cámara en la cual estuviesen sus representantes y dirimieran los asuntos de la capital de la República. En ese lapso, tampoco pudieron votar por quienes habrían de elegirse como sus representantes y atendieran sus demandas más sentidas. De hacer un recuento de quiénes y cómo se ha gobernado esta gran ciudad, cualquier persona puede darse una idea que la mayor parte de sus gobernantes los designaron por tener vínculos de amistad, de compadrazgo o económicos con el Ejecutivo en turno. Su lealtad no se la debía al ciudadano, sino a quien los nombró, literalmente gobernaban para agradar a su jefe superior y mantener la “paz social” en la sede de los poderes federales.

Cuando Álvaro Obregón se trasladó a la capital en agosto de 1914, tras haber firmado la rendición incondicional del huertismo mediante los tratados de Teoloyucan, muy pronto se dio cuenta del escenario tan complejo que representaba gobernar la capital y consideró preferible designar a una persona que lo hiciera. Al ocupar la presidencia de la República en 1920, ratificó su convicción con motivo de un conflicto en noviembre de 1922 por el desabasto del agua potable. Detrás de éste había una confrontación velada entre el poderoso gobierno local y el federal. Hubo protestas y una se reprimió en el Zócalo organizada por quienes protestaban por la falta del vital líquido. El resultado de la refriega dejó muchos heridos y una decena de muertos. Era comprensible el enojo de la gente por la escasez del agua, pero también podía interpretarse como el inicio de muchos problemas que enfrentaría una región donde la población crecía con rapidez y era inexistente una planificación.

Al apelar al sentido de la patria, como lo hiciera Luis González y González en una expresión elemental y comprensible, se trata del entorno más inmediato de una persona: su núcleo familiar y el extenso, las amistades, su localidad y sus costum-

<sup>9</sup> Wikipedia [es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Gobernantes\_de\_la\_Ciudad\_de\_México] y otros sitios web con contenidos semejantes. Así también se revisó el *Diccionario Porrúa. Historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa, 2000, 4 t.

bres. Esto viene a colación por el pobre compromiso de la mayor parte de los gobernantes de la Ciudad de México, oriundos de otra entidad, y su poco interés de los asuntos capitalinos. Además, puede agregarse lo efímero que puede ser un cargo político administrativo frente al cúmulo y rezago de necesidades de una enorme urbe; su inacción o incapacidad pueden ser una muestra fehaciente de la miserable atención que tuvieron con los ciudadanos y sus problemas. Incluso tampoco puede descartarse que algunos de ellos se comportaban como lo hacían aquellos provincianos indolentes. Es decir, pasmados por ese encanto de la masificación y el anonimato que ofrecía la capital, hacían todo cuanto quisieran, según sus gustos y posibilidades, sin el temor de ser señalados como en sus pueblos chicos, los cuales semejaban infiernos grandes. Así sucedió con los diputados constituyentes de 1856<sup>10</sup> y 1916,<sup>11</sup> quienes se quejaban de forma recurrente de todo cuanto podía distraerlos, de ahí los retardos e inasistencias. Por cierto, este fue uno de los argumentos centrales con el cual se solicitó el cambio de la sede de los poderes federales, por la *perversión* existente en la capital de la República.

#### UNA EXPRESIÓN DE IDENTIDAD: ENTRE LA NOMENCLATURA Y LA TOPONIMIA

Para retomar lo efímero de los cargos en la administración pública, la planeación en el sentido político más primitivo de la palabra fue inexistente, más bien prevaleció el pragmatismo. Sin duda, hubo casos de zonas en las cuales ensayaron una urbanización mejor diseñada, pero la mayor parte de los funcionarios intentó solucionar los problemas tapando hoyos a costa de destapar otros. Si la designación de los gobernantes de la Ciudad de México fue con motivo del paisanaje o el compadrazgo, la nomenclatura tuvo la misma suerte porque no había forma de regularla. De esta manera, aquellas zonas donde se extendía la mancha urbana, sus colonizadores les asignaron con toda arbitrariedad el nombre de la colonia o de las calles. De tal suerte que, actualmente existen cerca de 700 calles con el nombre de Hidalgo, más de 600 llamadas Morelos, más o menos 400 con el de Guerrero, entre otros nombres de próceres que se repiten sin coherencia alguna. O bien, con caprichosas

<sup>10</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856*, México, El Colegio de México, 1956. En la parte concerniente a la Ciudad de México, se hace alusión reiterativa para retirar la capital del país de este escenario tan escandaloso.

<sup>11</sup> *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Comisión Nacional para la Celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960. En el tomo II aparecen estos señalamientos de la Ciudad de México.



denominaciones,<sup>12</sup> por ejemplo, la avenida de los Cien metros, la cual se extiende por más de tres kilómetros; la calle Dulce Olivia, porque se le ocurrió a Emilio “El Indio” Fernández dejar testimonio del amor que le profesó a una dama; otra fue la de Siempre viva; las calles que le regatean méritos a Porfirio Díaz, entonces le ponen el grado de coronel cuando fue bueno, pero en ninguna aparece con grado de general, porque fue cuando se volvió malo; un cazador furtivo le puso a su calle A tiro de Pichón, entre otros muchos nombres dignos de un glosario de humorismo involuntario.<sup>13</sup>

En contraparte, si la historia es presente, hay otra parte de la nomenclatura de la capital de la República que persiste y rememora un pasado remoto y con huella indeleble, porque los nombres persisten en lengua indígena. Por ejemplo, de las 16 delegaciones, nueve tienen nombres en náhuatl; una de la revolución de Independencia, Miguel Hidalgo; una de la Reforma, Benito Juárez; dos de la Revolución de 1910, Álvaro Obregón y Venustiano Carranza; así como la de un mártir de la Revolución de 1910, Gustavo A. Madero. Este último, pese a que su asesinato fue la más pura expresión de los crímenes de las dictaduras, el hermano del presidente no hizo nada trascendente para la capital o la nación. Por otro lado, pese a que el magnicidio de Obregón ocurrió en la capital, con uno de sus actos agravó a todos los ciudadanos, por lo cual no se tenía deuda alguna con el sonoreense. Digno de recordar fue cuando hizo una guardia de honor en la tumba de Francisco I. Madero, desafiante ante los diputados del “bloque renovador”, en el acto entregó su arma de cargo a María “Pistolas” Arias con la siguiente expresión: “Entrego mi pistola a María Arias [mujer que protestó en público por los acontecimientos de 1913] el único hombre que hubo en la ciudad de México cuando el cuartelazo de Huerta”.<sup>14</sup>

A esa nomenclatura surrealista, en los barrios más viejos y a la traza urbana más antigua, subsisten los nombres en lenguas indígenas, esencialmente náhuatl. Por ejemplo: San Sebastián *Atzacualco* (donde está la compuerta del agua), Santa

<sup>12</sup> Tim Weiner, “La nomenclatura del D.F., una obra literaria”, en *Excélsior*, 6 de agosto. “La nomenclatura de surrealista de las calles refleja realidades terribles. La Avenida del Trabajo es prolongada. Las calles del Amor y la Felicidad son cortas. La Buena Suerte se intersecta con la Esperanza, para terminar en un callejón. Las intersecciones se convierten en un trabajo de la imaginación: el río Volga hace esquina con el Nilo. Beethoven se encuentra con Bach; y los Himalaya atraviesan los Alpes. Asimismo, la calle de la Comprensión termina en la del Silencio...” O bien, Rosario Robles ya cuenta con dos calles que llevan su nombre, una en Acapulco, Guerrero y otra en Santiago Papasquiari, Durango. Esta última cruza con Cuauhtémoc Cárdenas, y se ubica entre Amalia García y Heberto Castillo. *Proceso* (2017), fecha de consulta: 7 de abril de 2017.

<sup>13</sup> Kenya Ramirez, “Nombran sin orden calles de la ciudad de México”, en *Excélsior*, 18 de julio de 2015.

<sup>14</sup> Enrique Krauze, *Álvaro Obregón. El vértigo de la victoria*, México, FCE, 1987, p. 36.

María la Redonda *Cuepopan* (donde abren sus corolas las flores), San Pablo *Teopan* (en el lugar sagrado), entre mucho más. Como estos barrios o antiguas calzadas que comunicaban de un pueblo a otro, unas cuantas muestras de esa toponimia antigua en colonias y otrora comunidades indias: Popotla, Tacubaya (corrupción de Atlacahuayan), Mixcoac, Tlacoquemecatl, Chimalistac, Coyoacan, Culhuacan, Iztapalapa, Tlalpan, Aculco, Copilco, Coapa, Acoxta, Xotepingo, Tezonco, Tulyehualco, Zacahuizco,<sup>15</sup> Xochimilco y un largo etcétera. Todos estos nombres y su ubicación corresponden a los testimonios de cronistas de la Colonia y a códices. Pese a que algunos de esos pueblos conformaban las goteras de la ciudad, y ahora son parte de ella, mantienen su identidad. De hecho, actualmente, ciudadanos interesados en rescatar su pasado, no sólo documentan la historia en la cual viven, sino que rescatan parte de su identidad y también símbolos con los cuales nutren su resistencia ante el avasallamiento urbano. Amén de que parte de esa información circula cada vez con más frecuencia en forma de libros.

El aspecto de muchos de los barrios viejos de la capital se distingue porque en una buena porción de ellos el trazo de las calles, el aspecto de las fachadas de sus casas, sus vecindades, en sus jardines o los mercados existen rasgos urbanísticos o arquitectónicos vetustos. Pero más allá de sus fachadas, sus habitantes participan de festividades civiles o religiosas, mediante comités que deciden las particularidades de su realización; o bien, en los eventos familiares festivos o de duelo participan amigos y vecinos; también, cuando debe realizarse alguna mejora o reparación de un servicio público, solicitan su reparación y en ocasiones ellos realizan los arreglos necesarios. Con estas formas de convivencia, subsisten “usos y costumbres” con los cuales desafían, para bien o para mal y en cualquier momento, la ley o la autoridad. Desde el cierre de una calle para realizar una fiesta sin el consentimiento de la autoridad; incluso, la advertencia a los delincuentes mediante pancartas para recordarles que de sorprenderlos delinquiendo, el pueblo los castigará sin procedimiento legal alguno.

En dichas colonias o barrios, la identidad de sus pobladores empieza con la apropiación de su espacio físico mediante el nombre de sus calles, plazas, mercado o iglesia. En ocasiones, en el mismo lugar comparten nexos familiares. Una parte de su historia la recupera por la vía oral, de viejos a jóvenes: leyendas, mitos y también verdades. Pues bien, esa resistencia subvierte el orden establecido y ha sido una forma de persistir y resistir a las políticas gubernamentales impositivas. En suma, es en esas zonas o pueblos donde la Constitución Política de la Ciudad de México deberá probar su origen y propósitos. Aunque de antemano puede suponerse que cuando

<sup>15</sup> Miguel León Portilla, “Nomenclatura indígena en la Ciudad de México”, *Ciudadanos en Red*, [ciudadanosenred.com.mx/nomenclatura-indigena-en-la-ciudad-de-mexico/].

actúen esas comunidades en defensa de sus intereses, serán señalados de conservadores y de ir contra la modernidad, su integración debe hacerse respetando en lo posible sus formas de convivencia y, sobretudo, de la forma como han preservado su bienestar. En el extremo de este planteamiento es inevitable recordar a un estudioso del movimiento zapatista de 1910, quien inició un libro sobre el tema con el siguiente enunciado: “Éste es un libro acerca de unos campesinos que no querían cambiar y que, por lo mismo, hicieron una revolución.”<sup>16</sup>

#### LA PLANEACIÓN ES UN IMPERATIVO DE LA URBE MÁS GRANDE DEL MUNDO

En lo sucesivo, la Ciudad de México y sus gobernantes deben tomar decisiones considerando el futuro inmediato y con la previsión a largo plazo. Se decía que en algunos casos la preservación de la toponimia y la nomenclatura quizá pueda pensarse que es poco trascendente, pero es el principio de la apropiación del espacio y de su toma de conciencia. De manera que los ciudadanos de la capital deben conocer su pasado y de las características geográficas del área que habitan. Sólo de esa manera, puede atemperarse el pragmatismo y el sentido de la rentabilidad en todas y cada una de las obras que conciben y realizan algunos de sus gobernantes, guiados por la ignorancia. La Constitución Política de la Ciudad de México sólo podrá tener fuerza por la rigurosidad con que se aplique, para lo cual también es indispensable el respaldo social que tenga; pero una y otra cosa sólo serán una realidad cuando se procure la salvaguarda de los ciudadanos. Actualmene se pregona la “importancia de aprender a aprender”, el menosprecio a la memorización es falso, porque la memoria es una facultad que olvida. De suerte que en las personas o las sociedades sin recuerdos, en un lapso muy breve, puede desdibujarse su identidad, hasta quedar indiferentes ante cualquier acto, incluso, de aquellos que atenten contra su integridad.

Es muy probable que el conflicto del agua de 1922, que provocó un reclamo encendido de la ciudadanía tuvo como respuesta una brutal represión la cual dejó docenas de heridos y una decena de muertos, fue el principio de la toma de conciencia de las autoridades respecto a la importancia creciente del abasto de agua en la capital que en ese entonces ya era enorme. Sin embargo, los estudios prospectivos de hace unos años respecto a la escasez del vital líquido ahora son una realidad. Con motivo de la expansión de la mancha urbana los mantos acuíferos dejan de recargarse, por lo cual los veneros son cada vez más pobres y empiezan a dar muestras de su agotamiento. Las necesidades de agua son crecientes y alarmantes;

<sup>16</sup> John Womak Jr., *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, SEP-Siglo XXI, 1985, p. xi.

a guisa de ejemplo, el director de la Comisión Nacional del Agua expresó en una entrevista de manera coloquial: “para que la Ciudad esté bien surtida, debe bombearse el vital líquido en un equivalente al peso de trece vacas por segundo” a más de dos mil metros sobre el nivel del mar.

El agua que se trae del Estado de México empieza a ser motivo de conflicto; de igual manera, la deforestación y el hundimiento de la capital es una realidad. A mediados de siglo pasado los gobiernos de la Ciudad de México aceleraron la desecación de lo que quedaba del gran lago e iniciaron el entubamiento de los ríos. Levantaron la voz ingenieros, arquitectos y urbanistas, entre otros estudiosos que con argumentos expusieron tan grave error. No obstante, sin la menor sensibilidad política o ambiental, continuaron las obras y los opositores nunca tuvieron eco en la prensa e hicieron caso omiso de aquellos señalamientos. Uno de los planteamientos centrales consistía en retomar la experiencia europea y en particular después de la Segunda Guerra Mundial, en el sentido de mejorar y cuidar el cauce y entorno de los ríos. Es decir, se estaba haciendo lo contrario al sentido común: entubaban los ríos que se nutrían del escurrimiento de los cerros y dejaban a cielo abierto las aguas negras, que debían bombearse a lo alto para sacarlas de la cuenca.

En la actualidad, con una gran ironía, hay quienes dicen que para saber dónde están los ríos de la Ciudad de México, sólo debe consultarse la *Guía Roji* (esta afirmación no es obsoleta, porque las fotografías aéreas de los drones de Google únicamente muestran la superficie). La ironía consiste en que los cuarenta y cinco ríos que posee la capital están entubados en el subsuelo y es muy probable que algunos permanezcan secos la mayor parte del tiempo. Ya se mencionaba que desde que se decidió entubarlos hubo voces para evitarlo y en la actualidad persisten. Incluso, existen estudios prospectivos con planos y maquetas de cómo podría transformarse el paisaje de la ciudad; ingenieros, arquitectos y urbanistas advierten que la inversión no sería tan alta y los beneficios serían mayores.<sup>17</sup> Las bondades del clima de la capital difícilmente podrían recuperarse, pero mejorarían otras tantas cosas.<sup>18</sup> El caso del lago de Texcoco es un ejemplo extraordinario, cuando se desecó una parte de éste, sucedieron inundaciones y tolvaneras sin precedente en la ciudad a mediados del siglo xx.

<sup>17</sup> Laura Gómez Flores, “Gobierno de la Ciudad de México registra superávit de 30 mil mdp en 2016”, *La Jornada*, 20 de febrero de 2017. El superávit siempre puede ser una forma de inversión a largo plazo pero, sobre todo, para la mejora del medio ambiente, porque es la única garantía de restarle fragilidad a la ciudad más grande del país.

<sup>18</sup> El superávit de 2016 podría invertirse para desentubar algunos de los ríos más vigorosos, considerando obras y pago de expropiaciones. Para el monto del superávit, véase Laura Gómez Flores, *op. cit.*

Después de diversos estudios para evitar tales calamidades, incluso, de los viajes de estudio al extranjero de los diputados para buscar soluciones, ingenieros civiles y agrónomos mexicanos lo rehabilitaron. Recrearon en lo posible sus antiguas condiciones, cultivaron la vegetación que existía y en el lapso de dos años, regresaron después de décadas cerca de doscientas distintas especies de aves migratorias.<sup>19</sup> Es decir, la inversión que en un principio puede ser grande es incomparable con los beneficios inmensos que a la larga puede traer una decisión tan radical como reabrir ciertos ríos. Un caso extraordinario es el de Xochimilco, que a pesar de que sus chinampas fueron declaradas patrimonio cultural de la humanidad, la falta de una política integral para su conservación pone en riesgo su supervivencia. Pueden parecer enormes los recursos destinados al mantenimiento o realización de tales obras, pero sería pequeño de considerar las disposiciones para la construcción de vialidades, sin reparo del inmenso daño al medio ambiente que provocan los motores de combustión y en especial del transporte público. Dicho sea de paso, éste no es uno de los rezagos más penosos que padecen los ciudadanos de la capital, sino una deuda histórica, porque las unidades están en pésimas condiciones y ninguna administración ha tenido la determinación de darle solución y menos de enfrentar a los grandes intereses económicos y políticos que están de por medio.

Respecto al desagüe, éste es un desafío que requirió una atención especial desde la época prehispánica y también en la colonial, pero adquirió una importancia de primer orden durante el Porfiriato.<sup>20</sup> En el siglo xx, como es comprensible, con el crecimiento poblacional se ha tratado de tener un control absoluto del desfogue de las aguas negras sin causar un daño mayor y en especial referente a la contaminación de los mantos friáticos. “Desde el punto de vista geohidrológico, la cuenca del Valle de México es una gran olla cuyas paredes y fondo impermeable están constituidas por rocas volcánicas. Esa olla está rellena de sedimentos fluviales, lacustres y volcánicos que van desde las arenas gruesas hasta arcillas con altos contenidos de agua.”<sup>21</sup>

De suerte que, para evitar que se mezclen las aguas negras con los mantos del subsuelo, las mantuvieron un tiempo a cielo abierto, pero a consecuencia de la desecación de una parte del lago de Texcoco, las inundaciones de aguas fluviales y de desecho se incrementaron en la década de 1940 y 1950. Como acontecía en otras áreas, la improvisación campeaba. Por años contrataron empresas para

<sup>19</sup> Jorge Arganiz y Carlos Marín del Castillo (coords.), *op. cit.*, p. 288.

<sup>20</sup> Ernesto Lemoine Villicaña, *El desagüe del Valle de México durante la época independiente*, México, UNAM, 1978. Hay varios puntos de apoyo para este texto, revisar la parte del Porfiriato.

<sup>21</sup> [www.milenio.com/.../drenaje\_profundo-retraso-conagua-obras\_hidraulicas-tunel\_emi].

bompear las aguas que anegaban la zona urbana con grandes beneficios económicos. Enriquecieron a quienes hacían tales menesteres, pero el problema persistió. Las pérdidas materiales eran cuantiosas y también hubo pérdidas humanas, por tal motivo decidieron la construcción de un drenaje profundo. Aparte de los ramales o intersecciones que tiene, el túnel tiene una longitud de 68 kilómetros y está a una profundidad de 200 metros, con una pendiente de dos metros por kilómetro para permitir que corra por acción de la gravedad.<sup>22</sup> Ese emisor central se inauguró en junio de 1975, también se construye el emisor oriente y en poco tiempo estará trabajando a su máxima capacidad. No obstante las dimensiones de la obra y el alivio que causan, pronto resultan insuficientes o surgen nuevos desafíos. Sólo por citar un ejemplo, otro reto de grandes dimensiones: la basura; cada ciudadano genera un kilo de basura al día, por lo cual debe atenderse la recolección de casi 10 000 toneladas de basura. La simple separación de la basura orgánica e inorgánica, así como el aprovechamiento de lo reciclable, es el inicio de un largo proceso. Sin embargo, la flota de camiones de recolección de basura es insuficiente y el deterioro de los que circulan es lamentable, sin que las autoridades pongan el empeño debido en remediar tal situación.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El ingeniero Jorge Arganis, quien fue presidente del Colegio de Ingenieros Civiles con capacidad de asombro, decía que la Ciudad de México se sostenía mediante un complejo sistema de ingenierías, pues requería del concurso de todas sus especialidades para que funcionara esta gran urbe y su zona metropolitana. Si desconocemos esta realidad, las decisiones políticas estarán al margen de los problemas de la cotidianidad.

Al principio dije que todo movimiento político-social en México, que históricamente trastocó la vida del país, se gestó en la provincia, pero para triunfar debían tomar la capital de la República. Sin embargo, el movimiento estudiantil y popular de 1968 así como la criminal represión con la que fue contenido, cimbraron el viejo régimen y comenzaron las transformaciones políticas pues, aunque sucedió a cuentagotas, la sociedad se encargó de empujar esos cambios. Luego, el sismo de septiembre de 1985 expuso la cruda corrupción del gobierno ciudadano: obras públicas y privadas edificadas con materiales no contemplados por los reglamentos que garantizaran la seguridad de los residentes en una zona sísmica, con el agravante de que una parte considerable de la ciudad está sobre un subsuelo lacustre. Más

<sup>22</sup> Arturo Páramo, "Una solución a 200 metros bajo el suelo", *Excélsior*, 14 de junio de 2015.

allá de esto, la espontánea organización ciudadana en un lapso de minutos, al margen del tutelaje de las instituciones gubernamentales o privadas, encendió los focos rojos en las instancias de gobierno porque nadie imaginó que la ciudad capital y sus más de ocho millones de habitantes fuesen capaces de una respuesta solidaria de tal naturaleza.

En suma, la ciudad ha crecido sobre la base de errores y de una nula planificación; por lo tanto, es preciso recuperar su historia para así recobrar su identidad y que su pasado incida en una planeación a futuro. De lo contrario, los riesgos para que se colapse la ciudad son muchos y en este caso no puede hablarse de que ocurran desastres naturales, más bien son humanos. Sólo por repetir, de los sesenta personajes que han gobernado la capital en poco más de un siglo, sólo ocho han sido originarios de la ciudad. Sus compromisos han sido los gobernantes que los impusieron, pero siempre han estado muy lejos de asumir responsabilidades a largo plazo, tanto por lo efímero del cargo como por su fidelidad para con quien los nombró. La Constitución Política de la Ciudad de México sólo será el instrumento de la convivencia y gobernabilidad, pero carecerá de fuerza mientras no se aplique a favor de los capitalinos y los problemas que lo aquejan en esta gran ciudad.

Una de las pruebas decisivas del nuevo contrato social, sin duda, será en los barrios viejos. En aquellos que aún conservan su identidad y persisten los usos y costumbres, los cuales constituyen una parte importante de su bienestar. De suerte que, sin negociar la aplicación de la Constitución, las autoridades deberán persuadir a los ciudadanos de tener presentes sus garantías, porque esto va de la mano con sus obligaciones. No obstante estos desafíos, pueden ser menores ante una población inmensa con necesidades enormes, con el agravante de que la mayor parte tiene rezagos en los servicios públicos, o bien, carece de servicios vitales para el bienestar, tal es el caso del abasto del agua potable. En el caso de Iztapalapa, por ejemplo, ésta ha sido una deficiencia crónica, al extremo de que han sucedido casos en los que con pistola en mano secuestran pipas de agua potable para abastecer ciertos lugares.

En suma, se mencionaba, que el sustento de esta gran urbe es posible gracias a la competencia del complejo sistema de ingenierías con las cuales es atendida. Sería inconcebible dejar de pensar en las necesidades energéticas, tanto de los derivados del petróleo como de la electricidad; de las hidráulicas, tanto de abasto como de desagüe; de vialidades, telecomunicaciones y otras tantas más casi inimaginables. La posibilidad de un colapso en la capital puede suceder en cualquier momento, pero también incluye los municipios conurbados mexiquenses. Por último, cabe reiterar que si la Constitución de la Ciudad de México es un logro muy significativo, ahora precisa de darle fuerza en función de los ciudadanos de la Ciudad de México.





## LA CIUDAD DE MÉXICO: ENTRE EL ESPACIO NEOLIBERAL Y LA CIUDAD PROGRESISTA

LILIANA LÓPEZ LEVI\*  
ALEJANDRA TOSCANA APARICIO\*

### INTRODUCCIÓN

LOS SISMOS DE 1985 se recuerdan como el mayor desastre ocurrido en la Ciudad de México. Marcaron una ruptura sociopolítica, manifiesta en transformaciones territoriales que han orientado a la ciudad hacia una imagen progresista, al tiempo que su territorio se ha configurado con base en la lógica neoliberal.

El desastre, agravado por la incapacidad del gobierno en sus niveles federal y local para enfrentar la emergencia y las consecuencias posteriores, derivó en movimientos ciudadanos que tuvieron consecuencias políticas importantes, entre las que destacan el conflicto electoral de 1988, la obtención de mayores derechos político-electorales y las transformaciones de las estructuras políticas locales; por ejemplo, la creación de la Asamblea de Representantes, la posibilidad de elegir al jefe de gobierno y a las autoridades a nivel delegacional, que han allanado lentamente el camino para la creación de la entidad federativa Ciudad de México y el proceso de elaboración de una constitución propia. Estos procesos sacan a la luz los ideales de lo que la ciudad debe ser, así como los marcos normativos para lograrlo.

Por otro lado, ante la gran cantidad de edificios caídos y demolidos en 1985 en el centro de la ciudad, se reabrió la posibilidad —siempre presente en las décadas

\* Profesoras-investigadoras del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

anteriores— de reubicar a los sectores populares en las periferias de la ciudad y, aunque en términos generales no sucedió en ese momento, sí hay una tendencia de repoblar el centro de la ciudad con sectores sociales más pudientes (gentrificar las colonias centrales) y reubicar a los sectores populares en las áreas periféricas. Esto, desde luego, impulsado por grupos políticos, intereses de minorías y empresas inmobiliarias.

El sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) marcó el inicio de las políticas neoliberales en México. Como capital del país, la Ciudad de México se vio moldeada por ello. Así, poco a poco, se han hecho presentes procesos como una fuerte privatización, la desregulación y la flexibilización económicas. Algunos de estos procesos se gestan dentro de la ciudad y otros obedecen a dinámicas nacionales.

En otras palabras, en forma paralela a la democratización de la Ciudad de México y al proceso de transformación política de la entidad federativa, se han reconfigurado las fuerzas del capital para derivar en una ciudad neoliberal, donde los capitales y no los ciudadanos configuran el territorio.

Ante este panorama, el presente trabajo señala a los sismos de 1985 y sus efectos catastróficos como detonantes de dos fuerzas socio-territoriales las cuales tienen una estructura material que configura ciertas territorialidades. Con base en ello, se plantea analizar la dualidad de la Ciudad de México en tanto espacio progresista y espacio neoliberal. ¿Cómo se configuraron la lógica democrática y la lógica neoliberal en el territorio local durante los últimos treinta años? ¿Se trata de dos modelos que conviven? ¿Se complementan? ¿Se yuxtaponen? ¿Se oponen? ¿Cuáles son las implicaciones desde el punto de vista del derecho a la ciudad y la justicia espacial? Estas son las preguntas que guían el presente trabajo.

Desde el punto de vista teórico recuperamos los análisis del neoliberalismo,<sup>1</sup> de la historia político-electoral de la Ciudad de México y del enfoque social de los desastres. Metodológicamente, partimos de las ideas de Michel Foucault,<sup>2</sup> para trabajar la relación saber-discurso-verdad-lugar. En particular, se identifican las palabras y las cosas propias de la época que se analiza, es decir, lo que se dice y lo que se ve, lo decible y lo visible. En su trabajo, Foucault parte de la historia para analizar

<sup>1</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México/Turner, 2015; David Harvey, *Brief History of Neoliberalism*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2005; Emilio Pradilla Cobos, *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*, México, UAM/Porrúa, 2009.

<sup>2</sup> Michel Foucault, *Vigilar y Castigar*, México. Siglo XXI, 1976; Michel Foucault, *Historia de la sexualidad. Tomo 1. La voluntad de saber*, México, Siglo XXI, 1977; Madan Sarup, *Post-structuralism and postmodernism*, Harlow, Longman, Pearson Education, 1993.

lo enunciable y lo visible de cada época.<sup>3</sup> En este sentido, nosotras contrastamos el discurso de la construcción de un espacio plural, democrático y progresista en la capital del país con las evidencias territoriales del modelo neoliberal implementado en la ciudad.

Partimos de la idea que la ciudad progresista es aquella que se entiende como incluyente, participativa y que busca la equidad social (el respeto por derechos como contraer matrimonio con cualquier persona sin importar el sexo, la libertad de abortar, pero también el derecho de las clases sociales bajas y medias a acceder a la vivienda digna, por ejemplo). Para el caso del presente capítulo, *progresista* no es una categoría teórica, sino la palabra que se utiliza en los discursos políticos para adjetivar a los programas de gobierno de la Ciudad de México y a su recién elaborada Constitución política.

## EL DESASTRE

El punto de partida para el argumento que se desarrolla en este texto es el desastre detonado por los temblores del 19 y 20 de septiembre de 1985. No porque éste fuera el inicio de un proyecto neoliberal ni de un proceso democratizador para la Ciudad de México, sino porque son acontecimientos simbólicos que fungieron como catalizadores y parteaguas en la historia política de la urbe y en su transformación físico-territorial.

El 19 de septiembre de 1985 fue el inicio de un proceso de destrucción de la que en aquel entonces era Distrito Federal. El sismo ocurrió a las 7:19 am, con una duración de casi 2 minutos y una intensidad de 8.1° en la escala de Richter. Al día siguiente, a las 7:38 pm, ocurrió un segundo sismo de 7.3° de intensidad. En ellos miles de personas murieron o quedaron heridos; otras permanecieron atrapadas entre los escombros por días; muchas también perdieron su casa y su lugar de trabajo.

Entre los daños materiales se cuenta la destrucción de hospitales, escuelas, oficinas públicas y privadas, fábricas, hoteles y una gran cantidad de viviendas, entre las que destacan las vecindades populares ubicadas en las colonias Guerrero, Morelos y el barrio de Tepito, así como edificios en las colonias Roma, Condesa y Narvarte.<sup>4</sup> En términos de pérdidas humanas, se habla de la muerte de miles de

<sup>3</sup> Alejandra Cazal Ferreira y Liliana López Levi, "Heterotopías inmobiliarias habitacionales", *Revista Ethos Venezolana*, vol 4. núm. 2 (julio-diciembre), 2012, Maracaibo, Universidad Alfonso Ojeda, pp. 221-237.

<sup>4</sup> Entre los ejemplos emblemáticos están los edificios de Tlatelolco y los multifamiliares Juárez; algunos hoteles, entre ellos el Regis, el D'Carlo y el hotel del Prado; edificios de oficinas públicas y privadas como la Secretaría de Transporte y Vialidad y el edificio de Televisión; hospitales y es-

personas (entre 4000 y 20000), del desplazamiento temporal de 100000 familias y de la pérdida de más de 100000 empleos.<sup>5</sup>

La zona más afectada fue el Centro Histórico, en un radio de 5 km, donde los suelos son arcillosos y antiguamente estaba asentado el lago. En las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez e Iztacalco cambió radicalmente el paisaje urbano: las calles se llenaron de polvo y escombros, muchos edificios se derrumbaron, otros quedaron inhabitables y otros más fueron destruidos por incendios provocados por las fugas de gas. Gran parte de los inmuebles afectados habían sido construidos por instituciones públicas, lo que profundizó el descontento social. Los sismos agudizaron la carencia de vivienda para sectores populares. Además, se vieron afectados los servicios. Hubo daños en las telecomunicaciones en 62% de las centrales telefónicas y en la red de distribución de agua potable. En concreto, dos millones de personas se quedaron temporalmente sin suministro de agua potable.<sup>6</sup>

El desastre sucedió en tiempos de crisis económica y fue un parteaguas en la historia de la Ciudad de México. Se derrumbó la ciudad construida y operada bajo el esquema del capitalismo desarrollista, donde el Estado fungía como productor, y se abrió camino una ciudad neoliberal, orientada por el ideal del libre mercado. Después de los sismos también hubo cambios en el sistema político, en parte porque el gobierno dejó clara su ineptitud para responder a la emergencia, misma que fue atendida, sobre todo en sus primeros momentos, por una sociedad que aprovecharía la ocasión para exigir derechos civiles y una transformación política hacia la democracia.

## LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO PLURAL, DEMOCRÁTICO Y PROGRESISTA

Una de las consecuencias de los sismos fue el cambio en la cultura política de los habitantes del entonces Distrito Federal; un territorio donde no existía un sistema

---

cuelas importantes para las infraestructuras de salud y educativa de la ciudad: el Hospital Juárez, el Hospital General, un edificio del Conalep, y algunos edificios ubicados en San Antonio Abad destinados a fábricas y bodegas de la industria del vestido. Al respecto véase Iván Salcido, *El terremoto de 1985. 25 años en nuestra memoria*, México, Martín Adame Editor, 2010.

<sup>5</sup> Roberto Meli, "El sismo de 1985 en México", en José Lugo y Moshe Inbar (comps.), *Desastres Naturales en América Latina*, México, FCE, 2002, pp. 125-146.

<sup>6</sup> Alejandra Toscana, "Los sismos de 1985. Sus alcances políticos y sociales en la Ciudad de México", en Juan Reyes, Ernesto Soto y Gisela Landázuri (coords.), *Democracia y desarrollo. Saldos de la transición en México*, México, UAM-Xochimilco, 2010, pp. 209-228.

democrático de representación local. En palabras de Jacqueline Peschard: “los terremotos no sólo sacudieron los cimientos de la ciudad, sino que también evidenciaron la vulnerabilidad de las estructuras de gobierno”<sup>7</sup>

La incompetencia del gobierno frente a la emergencia ocurrida en tiempos de crisis económica propició, a su vez, una gran crisis política. Frente a una administración pública que quedó paralizada, grupos de voluntarios se hicieron cargo del rescate, de los albergues, de la colecta de dinero, víveres, ropa y medicamentos, de la localización de personas, de la organización del tránsito, entre otras tareas. En los medios de comunicación masiva se comenzó a utilizar el término “sociedad civil” para distinguir a estos ciudadanos con respecto de la burocracia y los funcionarios públicos así como de los ciudadanos más pasivos.<sup>8</sup>

Cuando el gobierno por fin reaccionó, los damnificados no recibieron bien sus iniciativas de reconstrucción.<sup>9</sup> Después de la emergencia, la ciudadanía cuestionó al gobierno y se enfocó en la resolución de problemas como la vivienda. Hubo movilizaciones, se buscaron a los responsables, la gente pedía explicaciones sobre lo sucedido, en particular se avocaban al tema de los espacios de vivienda y trabajo. En los barrios, colonias y unidades habitacionales afectadas por los terremotos donde no había organizaciones vecinales, surgieron, y en aquellas donde ya estaban organizados, se fortalecieron.<sup>10</sup>

Así nacieron movimientos sociales que derivaron de la participación social en los grupos de damnificados. Éstos canalizaron el rechazo hacia el régimen político y señalaron algunos vicios del gobierno como la corrupción y la incompetencia para hacerse cargo de las víctimas y los damnificados,<sup>11</sup> también señalaron demandas laborales, de vivienda y de carácter político.<sup>12</sup> Entre otras cosas, se pedía la partici-

<sup>7</sup> Jacqueline Peschard, “1994: voto y representatividad política en la asamblea de representantes del Distrito Federal”, en *La transformación política en el Distrito Federal: la transformación político electoral*, antología del diplomado en análisis político impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) al personal del Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

<sup>8</sup> Carlos Monsiváis, *No sin nosotros. Los días del terremoto 1985-2005*, México, Era, 2005.

<sup>9</sup> Ejemplo de ello fue el descontento ante la declaración del regente de la ciudad, Ramón Aguirre, del 21 de septiembre, en la que anunció que no se reconstruirían edificios derrumbados y en su lugar se colocarían zonas verdes, lo que impulsó a los grupos vecinales a defender su arraigo a las colonias y barrios afectados.

<sup>10</sup> Richard S. Olson y A. Cooper Drury, “Un-Therapeutic Communities: A Cross National Analysis of Post-Disaster Political Unrest”, *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, vol. 15, núm. 2, 1997, pp. 221-238.

<sup>11</sup> Carlos Monsiváis, *op. cit.*, p. 9.

<sup>12</sup> Ejemplo del primer caso fue el movimiento de las costureras; del segundo, el Movimiento Urbano Popular (MUP), del cual derivan la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios; y del tercero, el movimiento del Consejo Estudiantil Universitario (CEU) en la UNAM

pación de las organizaciones vecinales en la reconstrucción de la ciudad, indemnizaciones para los habitantes de las unidades habitacionales construidas y administradas por organismos gubernamentales (Nonoalco-Tlatelolco y el multifamiliar Juárez), aumento salarial, derechos laborales (en particular para el caso de las costureras, acceso a la salud y a la educación públicas).<sup>13</sup> También hubo exigencias de expropiación de predios y créditos accesibles a clases populares para la reconstrucción. En el movimiento fue importante el arraigo territorial y la lucha por no ser desplazados hacia las periferias, como indicaban las tendencias urbanas y otros casos de desastre.

Si bien algunos analistas sugieren que los sismos “despertaron” a la población de la Ciudad de México y que con los temblores “floreció” la sociedad civil,<sup>14</sup> no podemos reducir su existencia únicamente a la consecuencia del desastre. La creación de estos grupos políticos también tiene que ver con demandas sociales que se habían hecho patentes desde las décadas de 1960 y 1970.

Desde la década de 1970 había movimientos urbanos que aglutinaban a quienes no tenían acceso al mercado de vivienda formal,<sup>15</sup> a quienes luchaban en contra de los desalojos, a quienes peleaban por la regularización de predios y a quienes demandaban la prestación de servicios en zonas irregulares.<sup>16</sup> Dichas organizaciones, ubicadas principalmente en las periferias de la ciudad, crecieron a partir de las demandas de los damnificados, particularmente grupos vecinales en defensa de la vivienda popular.

Los logros de la sociedad civil en términos de la atención de la emergencia, de la capacidad de organización de los damnificados y de la fuerza política de los diversos grupos generaron altas expectativas sobre la capacidad de gestión de la “sociedad civil”. Lo anterior dio pie al uso de nuevos discursos, como el de la gobernanza y el de la solidaridad, en los que se asumía una mayor participación ciudadana. Sin embargo, la ciudad no contaba con estructuras político-electorales que permitieran canalizar dicha participación ciudadana.

---

y desde las agrupaciones partidistas se creó el Frente Democrático Nacional (FDN), que después fue la base del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

<sup>13</sup> Alejandra Massolo, “Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!” La organización de los damnificados”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 48, núm. 2, Sismo: Desastre y Sociedad en la Ciudad de México, 1986, pp. 195-238; Juan Briseño y Ludka De Gortari, *De la cama a la calle: sismos y organización popular*, México, CIESAS, 1987.

<sup>14</sup> Carlos Monsiváis, *op. cit.*

<sup>15</sup> Antes del sismo, el déficit oficial de habitación en el Distrito Federal era de 800 000 viviendas; 70% de la población vivía con menos de 2.5 salarios mínimos, con lo cual era prácticamente imposible que los sectores populares accedieran a la oferta de vivienda en el mercado inmobiliario formal. Leslie Serna, *Aquí nos quedaremos...! Testimonios de la Coordinadora Única de Damnificados*, México, UIA, 1995.

<sup>16</sup> A nivel nacional se creó en 1981 la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) que aglutinaba diversas organizaciones vecinales de las periferias de algunas ciudades.

Entre 1928 y 1997, los habitantes de la capital, la ciudad más grande del país, no tenían derecho a elegir a sus representantes locales, ni delegacional ni de la jefatura de gobierno de la entidad. El Distrito Federal estaba gobernado por un regente designado directamente por el presidente de la República, sin la necesidad de un respaldo por parte de los ciudadanos. En este sentido, no había representatividad. Se trataba de un puesto administrativo, nombrado en forma autoritaria y que merma los derechos cívicos de la población local.

Durante ese periodo, los canales de participación ciudadana fueron mínimos. Durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se promovieron probablemente para paliar las críticas al gobierno derivadas del movimiento de 1968, las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. Sin embargo, éstas no incidieron en la toma de decisiones, únicamente fungieron como estructuras clientelares. Después, durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se incorporaron el referéndum y la iniciativa popular como canales para la participación ciudadana, sin que éstas tuvieran mayor peso. Fue después de los sismos de 1985 que la participación ciudadana tomó fuerza, impulsada por las movilizaciones urbanas. En este sentido, fueron importantes el Movimiento Urbano Popular (MUP), la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios (AB), pues lograron incentivar la participación ciudadana, quitarle al PRI la hegemonía de las organizaciones locales e incidir en la política urbana.<sup>17</sup>

Entre los líderes que se desarrollaron y consolidaron a partir de estos movimientos están René Bejarano, Dolores Padierna, Marco Rascón y Javier Hidalgo, quienes desde la CUD y la AB se beneficiaron de la necesidad apremiante de vivienda en la Ciudad de México y, por medio de sus actividades, ganaron una posición ventajosa al interior del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Entre los priistas de la época, también hubo quienes se beneficiaron. Carlos Salinas de Gortari, como secretario de Programación y Presupuesto en ese momento, se encargó de reunir los fondos de organismos internacionales para la reconstrucción; desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), Manuel Camacho Solís y su secretario particular Marcelo Ebrard negociaron con los damnificados y lograron consensos.<sup>18</sup>

En síntesis, los sismos de 1985 abrieron la puerta a asociaciones y organizaciones ciudadanas que en su conjunto configuraron a una sociedad civil. Ésta pasó de la atención de la emergencia al cuestionamiento de la clase gobernante y a la recuperación de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos del Distrito Federal.

<sup>17</sup> Alejandra Toscana, *op. cit.*

<sup>18</sup> *Ibid.*

La necesidad de lograr una mayor gobernabilidad, impulsar la participación ciudadana y garantizar sus derechos civiles llevó a la reforma política del gobierno del Distrito Federal.

El 10 de agosto de 1987 surgió por decreto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, “un *órgano de representación* ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”.<sup>19</sup> Fue un periodo en el que las capacidades legislativas de dicha instancia eran mínimas.<sup>20</sup> En 1994, después de años de movilizaciones partidarias y ciudadanas, se transformó en “*órgano de gobierno*, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal”.<sup>21</sup>

En 1995 se promulgó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF). Con ello se abrió la elección mediante el sufragio directo de los consejeros ciudadanos, quienes tenían algunas funciones ejecutivas en su ámbito territorial: gestionar, supervisar, evaluar y aprobar los programas de la administración pública del Distrito Federal. Los consejos ciudadanos sustituyeron al Consejo Consultivo de la Ciudad de México y a las juntas de vecinos, que ante su poca relevancia, desaparecieron en 1996.<sup>22</sup>

En 1996, ante un nuevo decreto, la Asamblea de Representantes pasó a ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con lo cual, en lugar de representantes, se conforma por diputados.<sup>23</sup> A partir de sus trabajos, en 1997 se aprobó el Código Electoral del Distrito Federal, se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. En 1998 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana, la cual fue reformada en 2010.<sup>24</sup> Con esta última se establecieron los comités vecinales, en sustitución de los jefes de manzana y asociaciones de residentes. Los comités serían elegidos en cada barrio, colonia y unidad habitacional mediante el sufragio, para fungir como vínculo entre los vecinos y los órganos político-administrativos con el fin de evaluar, informar y opinar sobre la gestión y actos de gobierno desarrollados en sus respectivas demarcaciones territoriales.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Arrigo Coen, “Historia”, *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2017, [http://www.aldf.gob.mx/historia-101-1.html], fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017.

<sup>20</sup> Arturo Alvarado y Diane Davis, “Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política”, *Estudios Sociológicos*, vol. 21, núm. 61, enero-abril, 2003, pp. 135-166.

<sup>21</sup> Arrigo Coen, *op. cit.*

<sup>22</sup> Alejandra Toscana, *op. cit.*

<sup>23</sup> Arrigo Coen, *op. cit.*

<sup>24</sup> Rosa Ynés Alacio García (coord.), *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, México, ICYTDF/UACM/ Tirant Lo Blanch Monografías, 2013.

<sup>25</sup> Alejandra Toscana, *op. cit.*



El año 1997 fue un parteaguas en la vida política del Distrito Federal pues sus habitantes pudieron por primera vez elegir al jefe de gobierno capitalino, mediante el voto libre, secreto y directo; a partir del año 2000, también a los jefes delegacionales. En enero de 2016 se publicó una serie de reformas y derogaciones en el *Diario Oficial de la Federación*, orientadas a culminar la transformación estructural del Distrito Federal. La ahora llamada Ciudad de México inició entonces la legislación de una Constitución política local que antes no existía. En el sitio web del gobierno de la ciudad destinado a la Constitución de la Ciudad de México se afirma lo siguiente:

La Constitución CDMX es la nueva carta magna de la capital del país, la más joven de Latinoamérica y la más progresista e innovadora. Además de configurar a la Ciudad de México como una entidad federativa y establecer su estructura, gobierno y organización, otorga a las personas en nuestra ciudad un conjunto de derechos fundamentales vanguardistas que reflejan nuestra historia e identidad capitalina.

Esta ley fundamental es un logro de la cooperación política, pero sobre todo, de la participación ciudadana. Cada garantía consignada en su texto responde a las aspiraciones y la labor de las y los ciudadanos de nuestra capital, la Ciudad de México, la capital de todas y todos los mexicanos.<sup>26</sup>

De manera paralela a estos procesos en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) en el ámbito internacional reaparecen las ideas del “derecho a la ciudad” en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Esta carta fue elaborada en 2005 después de una serie de reuniones del I Foro Social Mundial que tuvo lugar en 2001 y que articuló a movimientos populares, organizaciones sociales, redes de la sociedad civil, etcétera, unidos por el interés de construir “ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables”.<sup>27</sup> Éste es un instrumento para fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas.<sup>28</sup>

La Carta está basada en los preceptos de “solidaridad, libertad, igualdad, dignidad y justicia social” y surge por la necesidad de dar solución a las condiciones actuales de vida en la mayor parte de las ciudades de los países empobrecidos. Estas ciudades se caracterizan por

<sup>26</sup> Gobierno de la Ciudad de México, *Mi constitución CDMX*, [<http://www.cdmx.gob.mx/constitucion>], fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017.

<sup>27</sup> *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad 2005* [[www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc\\_n5\\_2012\\_doc1.pdf](http://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf)], fecha de consulta: 20 de agosto de 2017.

<sup>28</sup> Víctor Delgadillo Polanco, “El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?”, *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 9, núm. 18, enero-abril, 2012, pp. 117-139; UACM, México, [<http://www.redalyc.org/pdf/628/62823326006.pdf>], fecha de consulta: 7 de julio de 2017.

niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.<sup>29</sup>

La Carta abarca temas relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad; derecho al desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad. Estos grandes temas incluyen, a su vez, aspectos específicos como la vivienda: “Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.”<sup>30</sup>

Los gobiernos en el área metropolitana, incluido el de la Ciudad de México, reconocen los derechos a la ciudad. El gobierno de la Ciudad de México suscribió “La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad” en 2010, pero apoya la realización de megaproyectos que de forma directa favorecen los negocios privados, generan oposición social y contribuyen a dividir la ciudad. La carta “señala que la ciudad no es una mercancía, sino un espacio de desarrollo humano de interés colectivo y con una función social, que abarca el suelo y todo régimen de propiedad del suelo [...] Propone contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable, fortalecer el tejido social y el ejercicio de la ciudadanía; y promover una economía urbana equitativa, incluyente y solidaria”,<sup>31</sup> pero la gestión urbana favorece y privilegia a los inversionistas privados, lo que contribuye a profundizar las desigualdades sociales, económicas y espaciales.

## LA CONFIGURACIÓN DE LA CIUDAD NEOLIBERAL

En la época de los sismos de 1985 también ocurrían otros procesos a nivel global, nacional y local: la implementación del modelo económico neoliberal. En este apartado se aborda cómo el modelo neoliberal que se impuso en México desdibujó algunos de los logros obtenidos por las organizaciones de damnificados en torno a la vivienda y a los derechos ciudadanos.

<sup>29</sup> *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad... op. cit.*

<sup>30</sup> *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, art. XIV, fracc. 1.

<sup>31</sup> Víctor Delgadillo Polanco, *op. cit.* Hace un análisis de la Carta.

Además de las implicaciones sociales y políticas que tuvo el desastre, fue un parteaguas en el desarrollo y consolidación del modelo capitalista neoliberal. La destrucción física del centro de la ciudad permitió un replanteamiento sobre el uso del suelo urbano e hizo patente la competencia por el territorio entre grupos con fuerza política y económica.

Los sismos de 1985 ocurrieron en un contexto de crisis económica la cual había estallado tres años antes. El país se encontraba inmerso en un proceso caracterizado por desequilibrios fiscales y por un gasto público que había aumentado mucho más que la recaudación. El gobierno tenía fuertes déficits y la deuda pública era impagable; las tasas de interés habían crecido a nivel internacional y los precios del petróleo habían disminuido. El ingreso per cápita cayó a un ritmo anual de 5% y la inflación alcanzó 100% anual.<sup>32</sup>

En términos de vivienda, había un déficit generado por el auge económico de mediados del siglo xx en el país que llevó a un crecimiento demográfico. La situación se agudizó en el Distrito Federal, donde entre 1950 y 1990 aparecieron, por un lado, las ciudades perdidas, las colonias “paracaidistas” y los cinturones de miseria y, por otro, casas en arrendamiento con altos costos, hacinamiento y habitaciones inadecuadas,<sup>33</sup> muchas de ellas ubicadas en las colonias centrales de la ciudad.

Escalante califica los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982) como “los últimos intentos del nacionalismo revolucionario”.<sup>34</sup> La crisis de este periodo se considera el producto de políticas públicas que ya no eran funcionales. Escalante afirma que: “los setenta son años amargos, de inestabilidad, desempleo y crisis económica, años de huelgas, manifestaciones violentas, empobrecimiento masivo, años de terrorismo, de exasperación social, de tensión. La seguridad, el ánimo confiado, optimista, de la posguerra desaparece y despunta un mundo nuevo”.<sup>35</sup> Si bien este último comentario lo hace refiriéndose a la situación general de occidente, aplica de igual manera para México, país, y México, ciudad.

La idea de que el modelo del Estado benefactor ya no funcionaba y la crisis de la década de 1970 le abrió la puerta al neoliberalismo, que poco a poco se imponía en el mundo capitalista. Las experiencias de Ronald Reagan y Margaret Thatcher marcaron el liderazgo a nivel mundial, por su parte, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desempeñaron un papel importante para su establecimiento

<sup>32</sup> Carlos Elizondo y Blanca Heredia, “La instrumentación política de la reforma económica: México 1985-1999, en *Zona Abierta*, 90/91, 2000, p. 109.

<sup>33</sup> José Luis González Alcántara, “El arrendamiento”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 78, México, UNAM, 1993, [<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3133/3486>], fecha de consulta: 3 de julio de 2017.

<sup>34</sup> Fernando Escalante, *op. cit.* p. 112.

<sup>35</sup> Fernando Escalante, *op. cit.* p. 93.

en el tercer mundo. Ambas instituciones ofrecían créditos y programas de ayuda, condicionados al compromiso de adoptar ciertas medidas económicas en la región, conocidos como los “ajustes estructurales”.<sup>36</sup>

Hablar de la ciudad neoliberal nos lleva a la definición de un concepto que va más allá de un modelo económico, ya que su implementación territorial implica también un programa político, establecido bajo un conjunto de creencias y valores que han sido adoptados ampliamente por la sociedad; por ejemplo, que la burocracia es ineficiente, que los funcionarios públicos son corruptos, que el sector privado es menos vulnerable a esos vicios, que las reglas del mercado son más objetivas, justas, eficaces y eficientes, y que con ello hay menos riesgo de malos manejos y de desperdicio de recursos.

De acuerdo con Fernando Escalante, el movimiento neoliberal no busca reducir, sino transformar al Estado para que garantice el funcionamiento del mercado y propicie su expansión. Entre sus principios básicos está la preferencia de lo privado ante lo público y la reducción del gasto público a través de mecanismos como la privatización, la desregulación, la flexibilización y la apertura a los mercados internacionales. Los discursos que derivan de su argumentación remiten continuamente a la libertad, pero en el vocabulario neoliberal implica hablar de libre mercado y no de condiciones que aplican a las personas.<sup>37</sup>

En otras palabras, la adopción del modelo neoliberal implica priorizar las fuerzas del mercado para lograr una eficiencia económica y desplazar a un régimen que se enfoca en los ciudadanos y en donde la gente está por encima de las ganancias económicas. En este sentido, como lo afirma Delgadillo, el modelo de la ciudad neoliberal y el discurso del derecho a la ciudad son incompatibles.<sup>38</sup>

En concordancia con los modelos económicos neoliberales, el gobierno federal se sintió en la necesidad de recortar el gasto público, desincorporar las empresas estatales y abrir la economía nacional al mercado privado nacional e internacional. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), iniciaron las reformas o ajustes estructurales ya mencionados. El Estado se redujo para recortar el gasto público: a los estados y municipios les delegó funciones y competencias políticas y administrativas, a la iniciativa privada lo relativo al mercado y otras funciones y competencias políticas a la sociedad civil, la cual tuvo una participación considerable en la década de 1990 por medio de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones civiles.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>37</sup> *Idem.*

<sup>38</sup> Víctor Delgadillo Polanco, *op. cit.*

<sup>39</sup> Alejandra Toscana, *op. cit.*

Desde el punto de vista territorial, la destrucción ocasionada por los sismos le abrió la puerta a los especuladores e inversionistas inmobiliarios para recuperar el alto valor del suelo del centro de la ciudad y utilizarlo en actividades más rentables. Ello implicaba desalojar a las familias de bajos ingresos y expulsarlas a las periferias, como Huehuetoca, en el Estado de México, a pesar de la fuerte oposición de las organizaciones civiles y de los logros que, se dice, hubo en cuestión de participación ciudadana en la segunda mitad de la década de 1980.

Treinta años después, la fisonomía del centro de la Ciudad de México es otra. En el paisaje destacan las grandes marcas y no las vecindades; su renovación es producto de la inversión privada, el patrimonio histórico queda camuflado con la imagen de la ciudad cosmopolita y, para promover el turismo, se organiza un gran desfile para una escena de la película de James Bond, entre otras cosas. Otros ejemplos de estas transformaciones son las de la Alameda Central, que con su nuevo diseño arquitectónico se expulsó a sectores tradicionales que hacían uso del parque, vendedores ambulantes, empleadas domésticas, albañiles, para abrir paso a turistas, burócratas y deportistas; las colonias Roma, Condesa, Nápoles y Narvarte, que se han caracterizado por el proceso de gentrificación: la expulsión de clases populares que da pie al ingreso de habitantes más pudientes, y con ellos, marcas globales y servicios para ciudadanos globales (edificios inteligentes, cafeterías y tiendas de productos orgánicos, estéticas y gimnasios de lujo que sustituyen antiguas casas y vecindades, comercios de barrio como sastrerías y ferreterías, etcétera).

Desde los sismos de 1985 se han privatizado (o construido con inversión privada) las vías de comunicación, se han concesionado las calles a empresas que controlan el estacionamiento con parquímetros; los grupos vecinales gestionan su propia seguridad, el comercio desplaza a la vivienda, a los espacios públicos y a las áreas verdes, el negocio inmobiliario decide la forma y funcionalidad de la gran urbe; los coches moldean las calles. En fin, una serie de acciones, que reflejan ampliamente la materialización del proyecto capitalista neoliberal. En palabras de Delgadillo:

En las dos últimas décadas, la Ciudad de México se ha transformado en una urbe física y socialmente fragmentada con una sociedad cada vez más polarizada, que espacialmente se expresa en una urbanización expansiva, voraz y precaria, la terciarización y el vaciamiento de sus áreas centrales, la recuperación selectiva del patrimonio edificado, la creación de enclaves exclusivos de la población de mayores ingresos, y en las extensas periferias urbanas precarias y carentes de servicios e infraestructura donde se hacían los pobres. Este desarrollo urbano exclusionista es conducido por la lógica del mercado inmobiliario. Por su parte, las políticas urbanas del GDF no sólo resultan muy limitadas

para confrontar las tendencias de fragmentación urbana, sino que a su manera contribuyen a profundizar los procesos de segregación urbana y social.<sup>40</sup>

El conflicto territorial por el valor del suelo del centro de la ciudad viene de mediados del siglo xx. Desde entonces, había interés en aprovechar la localización del Centro Histórico y, en concordancia con la lógica del mercado, darle un uso más rentable al suelo. Esto implicaba la reubicación de los pobres que residían ahí<sup>41</sup> y entre finales de la década de 1950 y 1985 hubo varios intentos de mandar a las clases populares a la periferia.<sup>42</sup>

René Coulomb señala que, de manera paralela, entre 1976 y 2006 “se llevaron a cabo 25 000 acciones de vivienda en el Centro Histórico, mediante programas de rehabilitación de viviendas existentes, de sustitución de viviendas excesivamente deterioradas o de adquisición de sus viviendas por parte de los inquilinos”; sin embargo, “el número total de viviendas del centro histórico de la Ciudad de México ¡Disminuyó en 14 920 unidades entre 1970 y el año 2000!”<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Víctor Delgadillo Polanco, *op. cit.* p. 130.

<sup>41</sup> Martha Schteingart, “La división social del espacio en las ciudades”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 19, 2001, pp. 59-76.

<sup>42</sup> Diversos autores han señalado casos concretos que dan cuenta de estos cambios, que entre otras, implicaron la desaparición de colonias y barrios populares. En 1958, 210 familias fueron expulsadas del edificio El Buen Tono; entre 1960 y 1964 quitaron a quienes vivían en la zona de los traspacios de los ferrocarriles para construir la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco. Ambos casos con el argumento de sustituir vivienda de la Herradura de Tugurios por condominios; René Coulomb, “Impacto Urbano del Programa Renovación Habitacional Popular” en Priscilla Connolly, Emilio Duhau y René Coulomb (coords.), *Cambiar de casa pero no de barrio. Estudios sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*, México, CENVI/UAM-Azcapotzalco, 1991, pp. 19-178. También se cuenta la destrucción del barrio “La Candelaria de los Patos” y el traslado de su población a unos multifamiliares del mismo nombre (el desplazamiento de 10 mil familias para la construcción de los ejes viales 1 y 2 norte [1972-1982]), a unos terrenos donde pudiesen autoconstruir sus viviendas; Manuel Aguilera, “Ensayo introductorio”, en *20 años después. Los sismos de 1985*, México: PUEC-UNAM, 2005, pp. 21-55. Y el intento de desalojar a las vecindades deterioradas de la zona Centro y el enfrentamiento con las organizaciones vecinales locales, entre otras de la colonia Guerrero, la Ciudadela y Tepito. En la misma línea estaba el Programa de Ordenamiento Urbano y Protección Ecológica (1984) para el Distrito Federal, que no logró implementarse por resultar obsoleto ante los sismos; Felipe de Jesús Moreno Galván, *El Movimiento Urbano Popular en el Valle de México*, México, UAM-Xochimilco, 2013.

<sup>43</sup> René Coulomb, “Regeneración urbana y habitabilidad en los centros de ciudad. Lo aprendido en ciudad de México”, *Encuentro Latinoamericano sobre centros históricos*, San Salvador, 5-6 de mayo de 2009, [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41830209/Regeneracion\_urbana\_y\_habitabilidad\_en\_lo20160131-3247-1lwf78b.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53U-L3A&Expires=1504389111&Signature=r6P6wsohu25b5cHNZSSwSM%2BAgu0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DRegeneracion\_urbana\_y\_habitabilidad\_en\_l.pdf], fecha de consulta: 7 de octubre de 2009.

No fue sino hasta 1991 que reaparecen los créditos para vivienda y se reinicia la construcción de condominios privados.<sup>44</sup> Entonces, en concordancia con la lógica neoliberal, la gente pasó de tener derecho a la vivienda a tener derecho al crédito.

Durante este periodo hubo diversas iniciativas políticas que contribuyeron al proceso. Por ejemplo, las políticas públicas orientadas a la renovación habitacional, entre las cuales se encuentra, antes de los sismos, la sustitución de la vivienda tugurizada por edificios de departamentos en condominio (1972-1985) y, después de los sismos, los programas de reconstrucción (1985-1987), el programa de adquisición de inmuebles de alquiler, el Programa de Regeneración Integral del Centro Histórico (1997-2001) y el programa Regreso a la Ciudad Central (2001-2006).<sup>45</sup>

Para la renovación urbana de la ciudad postsismo fue importante la derogación de las rentas congeladas que contribuyó a insertar al circuito del mercado inmobiliario las viviendas que se habían regido bajo esa iniciativa. De acuerdo con Pradilla, a principios de la década de 1990 se hicieron reformas encaminadas a “la desregulación, la protección del propietario y la elevación de la rentabilidad del sector” de la vivienda,<sup>46</sup> las cuales, de acuerdo con Martínez, se concretaron en la desaparición de las rentas congeladas en enero de 2002.<sup>47</sup>

De acuerdo con un artículo de la revista *Proceso*, publicado en diciembre de 1984, antes del sismo, en la Cámara de Diputados ya se estaba discutiendo una serie de reformas para la desaparición de las rentas congeladas, éstas obedecían a un decreto de 1948 que contemplaba 120 250 viviendas. Francisco Saucedo, un vecino de la Unión de Colonos de la Colonia Guerrero y que sería una figura clave en el movimiento de los damnificados, argumentaba que dichas “reformas suprimían, de hecho, toda defensa de los inquilinos, creaban nuevas formas de control y se otorgaban más facilidades a los propietarios para los desalojos”<sup>48</sup>

Aunado al tema de vivienda, hubo políticas públicas para la transformación del Centro Histórico orientadas a instancias del sector privado y empresarial. En este

<sup>44</sup> José Luis González Alcántara, *op. cit.*

<sup>45</sup> Anavel Monterrubio, “Políticas habitacionales y residencialidad en el Centro Histórico de la Ciudad de México”, *Argumentos*, núm. 24 (66), 2011, pp. 37-59, [[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018757952011000200003&lng=es&tlang=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018757952011000200003&lng=es&tlang=es)], fecha de consulta: 2 de julio de 2017.

<sup>46</sup> Emilio Pradilla, “Reforma inquilinaria, libre mercado y derechos de los inquilinos”, *Ciudades*, núm. 20, octubre-diciembre 1993, Puebla, RNIU.

<sup>47</sup> Alejandra Martínez, “Desparecen las rentas congeladas”, *El Universal*, 31 de diciembre de 2001, [<http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/38913.html>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

<sup>48</sup> Redacción, “En lugar de ley inquilinaria, reformas para acabar con las rentas congeladas”, *Semanario Proceso*, 15 de diciembre de 1984, [<http://www.proceso.com.mx/140128/en-lugar-de-ley-inquilinaria-reformas-para-acabar-con-las-rentas-congeladas>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

sentido, en diciembre de 1990 se creó el Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México. Según el sitio web de dicha instancia:

Dentro de los principales fines de este Fideicomiso se encuentra el promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del Centro Histórico de la Ciudad de México, así como el diseñar acciones y proyectos específicos para el mejoramiento del mismo, promoviendo su ejecución y financiamiento.<sup>49</sup>

En materia legislativa se instrumentó el Bando 2, impulsado por Andrés Manuel López Obrador en 2001, con la intención de regular el crecimiento urbano. Este fue importante para frenar la extensión de la ciudad sobre el suelo de conservación y las zonas de recarga de los mantos acuíferos, evitar el crecimiento desordenado e incrementar la densidad de población en las delegaciones centrales (Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), especialmente de población de sectores populares (bajo su lema de campaña “los pobres primero”), y al facilitar el acceso a la vivienda en esa zona. Sin embargo, los resultados del Bando 2 no fueron los esperados, la mayor parte de las viviendas construidas en las delegaciones no fueron para clases populares<sup>50</sup> y, por el contrario, el suelo se encareció exponencialmente.

A pesar de que dicho bando restringe el crecimiento del área urbana hacia las delegaciones del sur, 17 años después de su promulgación, el paisaje urbano de esos territorios se ha llenado de grúas y grandes desarrollos inmobiliarios; nuevos edificios que hacen patente la verticalización de la ciudad y, como consecuencia, los pobres fueron los primeros, pero en tener que salir de las delegaciones centrales de la ciudad hacia las periferias conurbadas, donde el suelo y la vivienda valen menos.

Treinta y dos años después, un nuevo gran sismo ocurre el 19 de septiembre de 2017, en un momento cercano a las elecciones de 2018. De nuevo hay grandes daños materiales y humanos, sin embargo, la cantidad de muertos y de construcciones colapsadas es menor. Se notan algunos avances y retrocesos en el manejo de emergencias.

Al mismo tiempo, se hace patente la capacidad de organización y la desorganización. Hay un fuerte cuestionamiento por parte de la sociedad civil al gobierno

<sup>49</sup> Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, *Acerca del Fideicomiso Centro Histórico de la CDMX*, 2017, [<http://www.centrohistorico.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de/>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017.

<sup>50</sup> Sergio Flores y Eftychia Bournazou, “El Bando 2: balance de una política de reestructuración urbana en el Distrito Federal”, en Alicia Ziccardi (coord), *Ciudades de 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, México, UNAM, 2012, pp. 238-275.



y a sus instancias. Se habla de inoperancia, ineficiencia, bloqueos al trabajo civil e incluso abusos en el manejo de la ayuda. También el papel que desempeñaron las televisoras fue controversial. En esta ocasión, el uso de las nuevas tecnologías desempeña un papel importante en la comunicación, la organización y el rescate.

La ciudad neoliberal queda reflejada. Los damnificados no son los mismos grupos sociales que en 1985. Seguramente generará otras formas de organización. De momento se cuestiona el impulso al desarrollo inmobiliario en la ciudad central y la corrupción asociada a la construcción. Las consecuencias están aún por verse.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El desastre de 1985 en la Ciudad de México agudizó la crisis económica y evidenció la ineficiencia del gobierno para hacer frente a la emergencia. Ello dio pie al descontento social y al incremento de la organización de la oposición.

Con la destrucción de edificios se facilitó la reapropiación territorial de los espacios centrales por parte del capital bajo una lógica de economía de mercado.

Los sismos no causan ni el proceso democratizador ni la consolidación de la ciudad neoliberal. Sólo detonan procesos que de todas formas se estaban gestando y tal vez hubieran tardado más tiempo.

A pesar de los logros que tuvieron las organizaciones civiles, a treinta años de distancia es más fácil observar la consolidación de la ciudad neoliberal y el descontento social que la participación de la sociedad civil en las decisiones y en la gestión de la capital del país. Las luchas de la década de 1980 no derivaron en una cultura política más incluyente, sino en el desarrollo de líderes y el fortalecimiento de los grupos de poder al interior de los partidos políticos.

En este sentido, el fortalecimiento del sistema de representación ciudadana y los avances en materia legislativa no implican necesariamente una ciudad más incluyente, progresista ni participativa. En concordancia con procesos nacionales y globales, el neoliberalismo avanza sobre el territorio local imponiendo sus valores, dinámicas y jerarquías. Con base en lo anterior, queda cuestionar si los avances en materia de participación ciudadana han quedado opacados ante el neoliberalismo o si el proceso democrático es más simulación que realidad.



## UN GOBIERNO METROPOLITANO PARA EL VALLE DE MÉXICO: ¿UTOPÍA O REALIDAD?

ANALÍ RODRÍGUEZ MIRANDA\*  
ERNESTO SOTO REYES GARMENDIA\*\*

### INTRODUCCIÓN

DOS DE LOS grandes retos de la Ciudad de México (CDMX) son su aumento poblacional y la creciente conurbación con los estados vecinos del norte (Hidalgo), del oeste (Querétaro y Michoacán), del sur (Guerrero y Morelos), del sureste (Morelos y Puebla) y del este (Tlaxcala y Puebla) y, principalmente, la correlación “multipolar” con el Estado de México. El desafío de la nueva organización federal y sus leyes en la materia será la regulación de la megalópolis que se ha formado en la llamada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).<sup>1</sup> Esta zona comprende

\* Egresada de la licenciatura en Política y Gestión Social de la UAM-Xochimilco.

\*\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> 16 delegaciones de la Ciudad de México (Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapala, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco); un municipio de Hidalgo (Tizayuca) y 59 del Estado de México (Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueyoxotla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa,

las 16 delegaciones (próximamente alcaldías) de la Ciudad de México, un municipio de Hidalgo y 59 del Estado de México. Con 29 millones de habitantes y un área de 7 854 km<sup>2</sup>,<sup>2</sup> la región representa una de las mayores aglomeraciones humanas del planeta.

La ZMVM impone un reto al federalismo mexicano debido a que los límites de la geografía política de estos tres estados (CDMX, Estado de México e Hidalgo) no pueden contender individualmente con los requisitos de servicios y convivencia para sus ciudadanos. Entre los asuntos de urgente resolución se encuentran los asentamientos humanos, la protección al ambiente, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el transporte, el tránsito, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública, entre los más importantes.

Cabe decir que una de las particularidades del fenómeno metropolitano tiene que ver con la naturaleza de sus problemáticas, puesto que, al ser tan diversas y ocurrir en unidades político-administrativas distintas, pocas veces se encuentran mecanismos uniformes y eficaces para abordarlas. Por ello, la cuestión principal tiene que ver con la pregunta de cómo resolver tales problemáticas, por medio de acciones o mecanismos conjuntos entre unidades territoriales con formas de organización político-administrativas asimétricas. Así surge la necesidad de la coordinación o gestión metropolitana, que se entiende como la capacidad que tienen los actores involucrados en este espacio urbano, para buscar los incentivos hacia la cooperación, coordinación y asociación, que subsanen no sólo la fragmentación institucional sino que también se dirijan hacia la gobernanza metropolitana.<sup>3</sup>

En el caso particular de la ZMVM —quizá el ejemplo más representativo y complejo en cuanto al estudio de zonas metropolitanas en el país— lo encontramos en que la coordinación metropolitana se ha desenvuelto bajo una dinámica compleja, marcada por diversos aspectos que van desde las limitaciones impuestas por la conformación del Estado mexicano bajo un sistema de gobierno federal centralizado,

---

Tepotztlán, Tequixquiác, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango), Inegi, “Sistema para la consulta del cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana del Valle de México”, 2011, [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezm11/estatal/default.htm>], fecha de consulta: 18 de octubre de 2017.

<sup>2</sup> Inegi, “Sistema para la consulta del cuaderno estadístico de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011”, [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cezm11/estatal/default.htm>], fecha de consulta: 28 de diciembre de 2016.

<sup>3</sup> Alberto Arellano Ríos, *La Coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y trazos institucionales*, El Colegio de Jalisco, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma, México, 2016, p. 17.

donde el tema principal es la distribución de funciones o competencias entre los dos órdenes federal y local y que, cabe decir, ha sido motivo de debate y confusión sobre qué le corresponde hacer a quién, y hasta dónde se tiene facultad dentro de la ley para actuar o no. Por otra parte, el tema de la tensión entre los intereses económicos y políticos al interior de la ZMVM, por su estatus e importancia como megaciudad a nivel global.<sup>4</sup>

La idea de un gobierno metropolitano surge ante la pregunta sobre cuál es el modelo que puede contribuir a mejorar las condiciones de las metrópolis. En este sentido, el debate actual sobre los posibles alcances de un gobierno metropolitano para la ZMVM apunta hacia dos cuestiones principales: la primera tiene que ver con la dificultad en términos constitucionales para su existencia, ya que la carta magna establece que no puede existir autoridad intermedia entre los municipios y el Estado y, por otra parte, la autonomía municipal establecida en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que se ha ocupado en muchas ocasiones como pretexto, por parte de las entidades integrantes de esta zona, para evadir la coordinación, en el sentido de que los municipios integrantes no quieren perder la autonomía que supone la conformación de un ámbito de gobierno metropolitano.

De una forma más amplia, Borja y Castells<sup>5</sup> plantean que en el análisis de la gestión y el gobierno de las áreas metropolitanas los problemas más frecuentes suelen ser:

- 1) La reticencia de los municipios que forman parte de la aglomeración urbana a perder su autonomía a favor de una instancia superior;
- 2) Resistencia por parte de niveles superiores de la administración a la existencia de un organismo metropolitano de ámbito amplio (regional);
- 3) La proliferación de organismos administrativos que son percibidos como un aumento de la burocracia y del gasto público;
- 4) El déficit democrático, pues no existe ni se da la participación ciudadana;
- 5) Definir el ámbito metropolitano en un sentido amplio (regional) y restringido (a la aglomeración urbana);
- 6) Conciliación con el principio de la eficacia de los servicios con el de la presentación de los mismos al nivel más próximo del ciudadano;
- 7) La necesidad de conciliación de los intereses de los múltiples actores públicos y privados que intervienen en el territorio metropolitano, y
- 8) Insuficiencia de recursos financieros.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ernesto Soto Reyes Garmendia, "México, Federalismo, Democracia y el paradigma del Distrito Federal" en *República, Federalismo e identidad nacional*, México, UAM/EON, 2011.

<sup>5</sup> Jordi Borja y Manuel Castells, "El gobierno de la ciudad metropolitana", en *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*, México, Taurus, 2006, pp. 283-315.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 283-315.

Aunado a esto, encontramos que en el caso de México, el tema de la coordinación metropolitana ha estado sujeto a enfoques más orientados a propuestas de política pública los cuales, como señala Alberto Arellano, evaden el problema de fondo: discutir el tema del federalismo —por qué, cuáles y cómo se dan las competencias, facultades exclusivas y concurrentes o residuales de las partes constitutivas del Estado—; la descentralización—en términos administrativos como el proceso en el plano de la eficiencia y mejores criterios instrumentales en el poder de mando—; y la democratización —como proceso político que busca distribuir mejor el poder a un mayor número de actores e instituciones.<sup>7</sup>

Los aspectos anteriores han limitado las posibilidades de constituir poderes a escala metropolitana, aunque eso no significa que no puedan existir otras brechas de oportunidad para atender la problemática, como la creación de otras figuras como consejos, institutos o parlamentos metropolitanos.

## ANTECEDENTES

Haciendo un recuento breve, el proceso de metropolización en el Valle de México inició a partir de la década de 1950, cuando la población de la ciudad comenzó a rebasar sus límites territoriales y expandirse principalmente al norte y oriente, ocupando los municipios colindantes del Estado de México, sitios donde se desplazaron las actividades industriales anteriormente establecidas en la ciudad (municipios como Naucalpan o Tlalnepantla),<sup>8</sup> para continuar con los demás municipios conurbados, hasta alcanzar los 59 del Estado de México y uno de Hidalgo (Tizayuca) que actualmente conforman la ZMVM.

Esta dinámica extensiva de la ciudad hacia la periferia tuvo que ver con la ausencia o inaplicación de instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial y el crecimiento urbano. Esto derivó en un creciente descontrol e incluso en el posterior rebasamiento de la problemática sobre los incipientes intentos de regulación que se pusieron en marcha en la década de 1970, con la aparición de la Coordinación Metropolitana del Valle de México, a la par de la Ley General de Asentamientos Humanos en 1976. En la misma década, aparecieron diversos instrumentos programáticos, como la Comisión de Conurbación del Centro del país, el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada (POZC) y también figuras como el Consejo del Área Metropolitana del Distrito Federal y el Estado de México y la

<sup>7</sup> Alberto Arellano Ríos, *op. cit.*, p. 19.

<sup>8</sup> Enrique Cervantes Sánchez, “El Desarrollo de La Ciudad De México”, *OMNIA*, año 4, núm. 11, junio de 1988, pp. 8-16, [[http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_omnia/11/](http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_omnia/11/)], fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

Secretaría General de Coordinación Metropolitana (SGCM) cuyas labores se enfocaron en resolver problemáticas específicas como el transporte del área metropolitana de la Ciudad de México, la contaminación ambiental, la disposición final de residuos sólidos y la seguridad pública.

Otro intento llegó veinte años después, en 1995, con la firma de un convenio de Coordinación, que dio lugar a la creación de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah) en la cual participaron conjuntamente el gobierno federal y los gobiernos del Distrito Federal y el Estado de México. Posteriormente, se aprobó el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM), publicado el 1° de marzo de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Pese a la existencia de acuerdos para abordar la problemática metropolitana en el Valle de México, el hecho es que cada entidad se ha encargado de crear sus propios instrumentos normativos para abordar el fenómeno metropolitano. A partir de concepciones y estructuras administrativas distintas, ya que cada estado cuenta con estructuras gubernamentales y normatividades propias, así como visiones, prioridades y recursos diferentes. Por ejemplo, la Ciudad de México creó la Ley de Desarrollo Metropolitano en 2008 y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el 2010. La primera tuvo como propósito establecer los lineamientos y las bases generales de la planeación estratégica y la adecuada coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno que interactuaban en el área metropolitana del Distrito Federal y su vinculación con la ZMVM y con la Región Centro del País (RCP). La segunda tuvo como objetivo la planeación del desarrollo urbano con proyecciones del crecimiento poblacional de la ciudad, la sustentabilidad y los derechos de sus habitantes en materia de suelo urbano, vivienda, calidad de vida, infraestructura urbana, transporte, los servicios públicos, al patrimonio, entre otros. Esta ley ofreció una solución al fenómeno de conurbación similar a la de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y asumió, en buena medida, las perspectivas de la figura jurídica de las conurbaciones y sus mecanismos de coordinación voluntaria como esquema básico para enfrentar la problemática metropolitana.

En lo que respecta al Estado de México, como parte de la organización administrativa, el 13 de septiembre de 1997 se creó la Comisión de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, mediante la cual se buscó superar criterios sectoriales al abordar las políticas públicas desde una perspectiva regional, pero sólo como un órgano de coordinación entre el Gobierno del Estado de México y los 28 municipios conurbados a la Ciudad de México, lo que limitaba su alcance.

Finalmente, en el estado de Hidalgo se creó en 2007 la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial junto con programas de ordenamiento territorial, consejos metropolitanos como instancia de participación,

consulta y opinión; también se articularon programas y presupuestos públicos. En 2009 se creó la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, en la que se establecieron los lineamientos generales de coordinación y planeación estatal estratégica para el desarrollo metropolitano, así como una adecuada coordinación entre los órdenes de gobierno que interactúan en las zonas metropolitanas.<sup>9</sup>

A nivel federal, se suman las reformas y modificaciones a los artículos relacionados con el ordenamiento territorial y urbano, entre los cuales destacan:

- El artículo 27° (CPEUM), donde se facultó al Estado para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos.
- El artículo 73° (CPEUM) que facultó al Congreso Federal para expedir las leyes que establezcan la concurrencia el gobierno federal y los gobiernos locales.
- El artículo 115° (CPEUM) donde se estableció que los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirían leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo que se refiere a centros urbanos.<sup>10</sup>
- El artículo 122 constitucional, donde se define la naturaleza jurídica de la Ciudad de México y se establece la coordinación y creación de entidades metropolitanas en materia de planeación y servicios públicos, además en zonas metropolitanas interestatales, el Congreso de la Unión tendría una participación más activa.<sup>11</sup>

De lo anterior podemos desprender que la ZMVM no enfrenta la ausencia de mecanismos para la solución de sus principales problemáticas, más bien, existe una sobrerreglamentación no siempre aplicada. Hay una fragmentación de institutos sin un solo instrumento capaz de acoplarse a las realidades normativas e institucionales de todos los estados conurbanos. Una hipótesis de trabajo es que tal fragmentación tiene que ver con la poca libertad que deja la Constitución federal para que las entidades y municipios metropolitanos puedan asociarse en proyectos que aseguren la eficaz prestación de servicios públicos; todo ello producto de un federalismo centralizado existente en el país. La carta magna sólo abarca la coordinación metropolitana en los artículos 115, fracción VI, sobre el municipio libre, y artículo 122, inciso g, cuya actual reforma faculta de manera más específica al gobierno de la Ciudad de México en materia de coordinación metropolitana, como veremos a continuación.

<sup>9</sup> Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad (PUEC), *Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZVM)*, México, UNAM, 2011, p. 8.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>11</sup> Alberto Arellano Ríos, *op. cit.*, p. 56.



## LA LEGISLACIÓN METROPOLITANA

Primero, el artículo 115, fracción VI, establece que

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.<sup>12</sup>

Por otra parte, encontramos los lineamientos planteados en el artículo 122 constitucional, donde se establece lo concerniente a la Ciudad de México y su naturaleza jurídica. Antes de su reforma en el año 2016, este artículo establecía que la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetarían a las siguientes disposiciones:

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.<sup>13</sup>

Asimismo, señalaba que por medio de las comisiones metropolitanas se establecerían:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado.
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, [[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf)], fecha de consulta: 10 de mayo de 2017.

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122 (anterior a la reforma de 2016), México, Porrúa, 2007, pp. 145-157.

- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.<sup>14</sup>

Ahora bien, como ya se mencionó, estos lineamientos se modificaron en el marco de la actual reforma política de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, en la que se transita de Distrito Federal a una entidad de naturaleza *sui generis* denominada Ciudad de México; autónoma en todo lo concerniente a la organización de su régimen interior. Con este cambio, vino también la creación de una Constitución propia, la primera en su historia, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de febrero de 2017, y que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018. Dicha reforma constitucional dio lugar a algunos cambios en cuanto a la coordinación metropolitana de la ciudad, que en el artículo 122 reformado, apartado c, prevé lo siguiente:

La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión [...] Dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de la ley que emita el Congreso de la Unión.<sup>15</sup>

Dicha reglamentación comprende los ámbitos territoriales, los compromisos y la coordinación entre las partes integrantes de dicha región:

- a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano.  
 b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos.  
 c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 145-157.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 122 (después de la reforma de 2016), [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470989&fecha=05/02/2017)], fecha de consulta: 14 de julio de 2017.

<sup>16</sup> *Idem.*

En este sentido, en el artículo 122 reformado se avanza hacia un federalismo cooperativo que sirve de modelo para otras regiones intermunicipales e interestatales en el país.

## LOS DEBATES METROPOLITANOS DEL CONSTITUYENTE

La Ciudad de México funciona como núcleo central de actividad al interior de la ZMVM. De acuerdo a un estudio de movilidad realizado por el Inegi, diariamente viajan a la CDMX aproximadamente 1 720 145 personas, provenientes del Estado de México, Hidalgo y Morelos, por motivos laborales o de estudios.<sup>17</sup> Por lo anterior, y con las facultades que en materia metropolitana tiene actualmente el gobierno de la ciudad, éste debería convertirse en el promotor de un eje articulador para hacer más efectivos los mecanismos de coordinación metropolitana en la ZMVM. Este propósito se vio reflejado en el trabajo de los legisladores constituyentes de la Ciudad de México al momento de traducir en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) los preceptos del artículo 122 de la CPEUM.

El esfuerzo constituyente para la Ciudad de México resultó extraordinario; en particular si consideramos los avatares históricos para lograrlo. Si analizamos un poco la discusión que se dio en torno a este tema durante los trabajos de la Comisión de Desarrollo Sostenible de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (encargada de darle forma al artículo 19 de la CPCDMX) titulado: “Coordinación metropolitana y regional, y planeación democrática”, observamos que gran parte del debate sobre cómo dotar de atribuciones y funciones en la práctica a las autoridades capitalinas, sin contravenir lo ya establecido sobre coordinación metropolitana en la Constitución Federal y en previsión de la Ley de Coordinación Metropolitana que será emitida por el Congreso de la Unión. Las discusiones en esta comisión dieron forma a la redacción final del artículo sobre coordinación metropolitana para la ciudad. Entre las propuestas presentadas se recogieron las del Partido Verde y las de los diputados constituyentes Alejandro Chanona (Movimiento Ciudadano), René Cervera (PRI), Lorena Marín (PRI), del diputado César Camacho (PRI), del diputado Manuel Oropeza (PRD), Jesús Ortega (PRD), Patricia Ruiz (Morena), Jaime Cárdenas (Morena)<sup>18</sup> como parte del proyecto alternativo, del

<sup>17</sup> Sandra Hernández, “Entran al DF más de los que salen para estudiar o trabajar”, *El Universal*, 1 de enero de 2016, [<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2016/01/1/entran-al-df-mas-de-los-que-salen-para-estudiar-o-trabajar>], fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

<sup>18</sup> Integrantes de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, [[http://sitl.diputados.gob.mx/LXIIIcomisiones.pdf\\_leg/](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIIIcomisiones.pdf_leg/)], fecha de consulta: 1 de septiembre de 2017.

diputado Jesús Ramírez, además, se recibieron propuestas de varias personas y fundaciones; del ciudadano José Luis Luege, Édgar Avilés y otros más; de la Asamblea Legislativa e investigadores especialistas en el tema como René Coulomb y Roberto Eibenschutz.<sup>19</sup>

Tres ejes marcaron los debates del constituyente en materia de coordinación metropolitana:

- 1) El contenido social de la coordinación metropolitana fue el primer eje del debate. El diputado Raúl Bautista propuso un par de adiciones cuyo contenido expresaba que la Ciudad de México participaría corresponsablemente con el objetivo de disminuir la polarización y desigualdad social de la metrópoli y mejorar las condiciones de habitabilidad, de calidad de vida mediante la producción social del hábitat, el manejo del desarrollo sustentable y la participación de la ciudadanía.<sup>20</sup> A pesar de que las propuestas del diputado Cervantes permearon los debates, en particular en lo referente a las consecuencias sociales de la coordinación metropolitana, ésta no fue incluida en la redacción final de artículo.
- 2) Otro asunto que estuvo en el centro del debate fue el de la autoridad metropolitana. René Cervera planteó la inclusión de la autoridad metropolitana de la Ciudad de México. Esta propuesta, se dijo, está en el debate en prácticamente todos los organismos, en todos los foros de discusión metropolitana. El propio presidente de la comisión, el diputado Enrique Provencio, señaló: “necesitamos avanzar hacia una autoridad metropolitana, que no está en el 122. El 122 lo que propone es el Consejo de Desarrollo Metropolitano que no es una autoridad”.<sup>21</sup> A lo anterior, agregó:

A mi juicio fue un error del constituyente, lo digo con (*sic*) enfáticamente porque va a crear una ley exclusivamente para esta Zona Metropolitana, cuando lo procedente era disponer de una Ley de Coordinación Metropolitana para todo el país. Como quiera que sea y en este caso mi opinión es estrictamente personal, esa ley considero que sí puede crear una autoridad metropolitana y en todo caso es un tema complejo porque es una autoridad intermedia entre los estados y los municipios, lo cual en el diseño consti-

<sup>19</sup> Fuente: Enrique Provencio Durazo, diputado constituyente y presidente de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática, Asamblea Constituyente CDMX, versión estenográfica de la sesión de trabajo de la Comisión realizada el 21 de octubre de 2016, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/Comisiones/C3-20161121.pdf>], fecha de consulta: 27 de agosto de 2017.

<sup>20</sup> Raúl Bautista González, diputado constituyente, integrante de la Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática, Asamblea Constituyente CDMX, versión estenográfica de la sesión de trabajo de la Comisión, realizada el 21 de septiembre de 2016, *op. cit.*, p. 16.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 17.

tucional no existe actualmente. En ese sentido la creación de la autoridad metropolitana en esta Constitución creo que sí enfrenta dificultades de diseño.<sup>22</sup>

Gran parte de la discusión del artículo 19 sobre coordinación metropolitana fue en esa dirección, ya que existía una brecha importante entre lo que propusieron los constituyentes y lo que realmente quedó dentro del marco de atribuciones de una constitución local, limitada por el marco normativo del federalismo y los mecanismos que se emitirán en la Ley de Coordinación Metropolitana así como los que emanen del Consejo de Desarrollo Metropolitano.

- 3) Otro eje que condujo la discusión metropolitana del constituyente fue precisamente la futura ley de coordinación metropolitana que, de acuerdo al artículo 122 de la CPEUM, deberá emitirse próximamente. Con respecto a esto, el presidente de dicha comisión agregó:

Si esa ley saliera de aquí a febrero, podríamos hacerlo, no va a salir, de hecho no está la iniciativa presentada y en consecuencia necesitamos supeditarnos al 122, pero aun así podemos abrir figuras que para cuando esa ley esté vigente la ciudad tenga flexibilidad en sus instituciones para poder insertarse en esa ley que no conocemos, es decir éste es un caso clásico de planeación en la incertidumbre y con información limitada.”<sup>23</sup>

Otro señalamiento giró en torno al hecho de que debido a los tiempos, la Constitución Política de la CDMX y la reciente reforma política de la capital se encontraron sujetas en cierta forma —al menos en el tema que aquí nos ocupa— a lineamientos que ni siquiera estaban establecidos en ese momento. De forma que las propuestas en materia de coordinación metropolitana y regional en la Constitución local quedaron supeditados a los mecanismos que se establecieran posteriormente en el artículo 122 reformado: “estamos en una situación de transición, teniendo que legislar en materia de coordinación metropolitana cuando la ciudad va a estar supeditada a una ley federal que va a emitir el Congreso de la Unión.”<sup>24</sup>

La imposibilidad de incluir estos tres ejes en el contenido de la CPCDMX marcó los resultados de la Constitución local en materia de coordinación metropolitana para el Valle de México. Los constituyentes no lograron establecer un mecanismo o conjunto de mecanismos puntuales, salvo el tema de la participación de la Ciudad

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 23.

de México en el Consejo de Desarrollo Metropolitano, el Parlamento Metropolitano y la creación del Instituto de Planeación y Prospectiva de la ciudad. Estas soluciones resultan a todas luces insuficientes, considerando la dimensión de los retos del federalismo antes descritos.

#### ALGUNAS LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES DE LOS NUEVOS LINEAMIENTOS

En primer lugar, se observa que a lo largo de la Constitución de la Ciudad de México, las tareas de las autoridades capitalinas son principalmente consultivas y subordinadas, pocas veces ejecutivas. Por ejemplo, CPCDMX sostiene que la ciudad capital asume entre sus principios rectores “el desarrollo económico sustentable y solidario con visión metropolitana” (artículo 3, CPCDMX); asimismo, se hace explícito que: “La coordinación y gestión regional y metropolitana es una prioridad para las personas que habitan la Ciudad” (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional); sin embargo, las atribuciones de los gobernantes son meramente de consulta y coordinación:

Las autoridades deberán impulsar gradualmente un desarrollo incluyente, funcional y eficiente para los habitantes de la Ciudad de México a través de la coordinación con la Federación, los Estados y Municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México y la Región Centro del país, coherente con el Sistema de Planeación Nacional y el de la Ciudad de México (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional).

De la misma manera, al plantearse la participación de las autoridades de la Ciudad de México en los instrumentos de la planeación del desarrollo —concretamente en el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva—, ésta se reduce a “Participar en la integración de los instrumentos de planeación para la Zona Metropolitana del Valle de México y en los acuerdos regionales en los que participe la Ciudad de México” (artículo 15, CPCDMX). Lo mismo sucede en la gestión sustentable del agua, donde se plantea: “El servicio público de potabilización, distribución, abasto de agua y drenaje será prestado por el gobierno de la ciudad a través de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, coordinará las acciones de las instituciones locales con perspectiva metropolitana y visión de cuenca” (artículo 16, CPCDMX, Ordenamiento Territorial). Esto es, sólo se plantean funciones de coordinación. La buena noticia es la definición en el mismo artículo de que el servicio público de potabili-

zación, distribución, abasto de agua y drenaje “no podrá ser privatizado” (artículo 16, CPCDMX, Ordenamiento Territorial).

La misma generalidad se utiliza para el problema de movilidad y accesibilidad, donde la nueva Constitución señala que: “Las autoridades de la ciudad desarrollarán y ejecutarán políticas de movilidad, para lo cual deberán: promover, bajo criterios de equidad, la coordinación con otras entidades en los sistemas de movilidad metropolitana” (artículo 16, CPCDMX, Ordenamiento Territorial). La misma función subordinada y limitada se atribuye al Cabildo de la Ciudad de México para resolver los problemas metropolitanos: “Opinar y proponer los proyectos de obra de los fondos metropolitanos” (artículo 54, CPCDMX, Del Cabildo de la Ciudad de México). No obstante, la CPCDMX le atribuye al Cabildo también tareas de coordinación metropolitana:

El Cabildo impulsará ante el Consejo de Desarrollo Metropolitano y los organismos correspondientes los mecanismos de coordinación metropolitana y regional que especifiquen los objetivos, plazos, términos, recursos y responsables para la ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y programas acordados, así como de participación y representación ciudadana en los mismos (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional).

A pesar del triste panorama en la intervención de las autoridades de la Ciudad de México en el gobierno metropolitano, los constituyentes abrieron la puerta para una coordinación metropolitana, con propuestas como las siguientes: Las autoridades de la Ciudad de México, al participar en organismos metropolitanos, deberán hacerlo corresponsablemente con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad, movilidad, sustentabilidad y calidad de vida en la metrópoli, procurando en todo momento la equidad en la colaboración:

El Gobierno de la Ciudad y las alcaldías impulsarán la creación de instancias y mecanismos de coordinación con la Federación, los Estados y Municipios para la planeación democrática del desarrollo y la prestación de servicios públicos de impacto regional y metropolitano, en materia de asentamientos humanos, gestión ambiental, movilidad, transporte, agua, saneamiento, gestión de residuos, seguridad ciudadana y demás facultades concurrentes, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y las leyes en la materia” (artículo 19 CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional).

Para cumplir con lo anterior, la Constitución local establece que el gobierno debe coordinarse con la federación y otras instancias metropolitanas pues: “Corres-

ponde al gobierno [...] En el ámbito de sus competencias, garantizar los medios de coordinación con el gobierno federal, las instancias metropolitanas y los sectores privado y social, considerando los mecanismos de participación ciudadana” (artículo 17, CPCDMX, Bienestar social y economía distributiva).

De la misma manera, la CPCDMX contempla atribuciones al jefe de gobierno de la Ciudad de México para intervenir en propuestas metropolitanas:

La Jefatura de Gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, podrá suscribir convenios y concertar con la Federación, los estados y municipios conurbados, la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o la realización de acciones conjuntas en la materia. Se promoverá la creación de instrumentos y mecanismos que contribuyan a garantizar la aplicación de políticas y servicios suficientes y de calidad para las personas que habitan la Zona Metropolitana del Valle de México, con una visión territorial ecosistémica, incluyente y participativa (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional).

Una brecha interesante que plantea la CPCDMX es la colaboración intergubernamental por medio del Consejo de Desarrollo Metropolitano, así como la posibilidad de la coordinación de los congresos estatales involucrados: “La Ciudad de México participará en el Consejo de Desarrollo Metropolitano y en los organismos que correspondan, según lo disponga la ley. El Congreso de la Ciudad de México impulsará la coordinación con los congresos locales de las entidades de la Zona Metropolitana del Valle de México, con apego a los principios federalistas y respeto a la soberanía de estas entidades” (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional), en particular, con las demarcaciones y municipios conurbados: “Participar en la instancia de coordinación metropolitana, de manera particular aquellas demarcaciones territoriales que colindan con los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México” (artículo 53, CPCDMX, De la Integración, Organización y Facultades de las Alcaldías). Quizá más prometedora es la posibilidad de colaboración entre las alcaldías: “Las alcaldías podrán suscribir acuerdos de coordinación para la prestación de servicios públicos con los municipios conurbados, en los términos que establezca y con el acuerdo de su respectivo concejo. El Congreso de la Ciudad autorizará los montos para la aportación de recursos materiales, humanos y financieros a que se comprometa la Ciudad en esta materia” (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional). Igual de alentador es el propósito de que “Los poderes públicos y las alcaldías propiciarán la participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de la política de coordinación regional y metropolitana, de conformidad con los mecanismos de democracia directa y participativa previstos por esta Constitución; asimismo, difundirán los acuerdos y convenios para que se conozcan de



manera precisa y rendirán cuentas sobre sus avances y resultados” (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional); así como: “Se realizarán consultas a la ciudadanía cuando se prevea la suscripción de acuerdos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, susceptibles de afectarles directamente. Estas consultas serán vinculatorias conforme a lo previsto por esta Constitución” (artículo 19, CPCDMX, Coordinación Metropolitana y Regional).

Finalmente, una salida por trabajar planteada en la CPCDMX es ejercer la competencia del Congreso de la Ciudad de México para: “Promover la conformación del Parlamento Metropolitano” (artículo 29, CPCDMX, El Congreso y la Ciudad; De las competencias del Congreso de la Ciudad de México). Ésta y otras iniciativas federales y de los estados concurrentes darán viabilidad a la convivencia y quizá a la supervivencia de los habitantes de la Ciudad de México y su zona conurbada.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La factibilidad de una coordinación territorial en la ZMVM está centrada en la existencia de un gobierno metropolitano eficiente y políticamente viable. De manera general podemos decir que las limitaciones principales para la creación de un gobierno metropolitano en la ZMVM se derivan de la asimetría entre la naturaleza jurídico-política de las entidades involucradas. Aunado a lo anterior, se suman las limitaciones impuestas por la organización federal centralista del Estado mexicano.

De acuerdo con Alberto Arellano, la discusión radica en que mientras la federación limite a las entidades que sostienen el pacto federal, nunca acabará la tensión entre el gobierno central, las entidades federativas y los municipios.<sup>25</sup> En el caso específico de la ZMVM, aquellas tensiones se agravan debido a la fragmentación político-partidista y a las tendencias centralistas de la administración federal.

Con respecto al tema del gobierno metropolitano se han generado un sinnúmero de propuestas; por ejemplo, Juan Carlos Zentella propone, en una primera etapa, el asociacionismo o coordinación intermunicipal, recurso mediante el cual los municipios pueden articular sus esfuerzos y hacer frente a compromisos que representan esfuerzos financieros onerosos, como la infraestructura para la prestación de servicios públicos. Otra propuesta es la creación de agencias o empresas públicas metropolitanas, con una mayor autonomía financiera, técnica y de gestión. De igual manera, debe analizarse la utilidad de los institutos municipales de planeación (Implanes) o Institutos Metropolitanos de Planeación, en aquellos municipios con características metropolitanas. Según Zentella, estos institutos serían responsables

<sup>25</sup> Alberto Arellano, *op. cit.*, p. 23.

de proyectos de impacto metropolitano y serían los responsables de emitir recomendaciones de política pública que abarquen un área funcional más amplia y que incluyan a los actores de todos los municipios en temas fundamentales. También se encuentra como posibilidad la creación de un Observatorio Metropolitano para contar con una institución de análisis y diagnóstico técnico que auxilie al gobierno estatal y local en la toma de decisiones sobre problemas específicos como oferta de suelo, segregación socio-espacial, sitios aptos para construcción de rellenos sanitarios, abastecimiento de agua y seguridad, entre otros.

Como propuestas de largo plazo, en concordancia con lo actualmente establecido en el artículo 122 de la carta magna, debe considerarse la creación de un Consejo Metropolitano compuesto por miembros de los cabildos conurbados en función del peso demográfico de cada municipio. Algunos autores proponen la creación de un ejecutivo metropolitano, cuyas funciones en la actualidad son ejercidas de manera sectorial por organismos colegiados compuestos por miembros de todos los gobiernos locales y del sector correspondiente. Asimismo, puede considerarse la existencia, también en concordancia con lo instituido en la Constitución de la Ciudad de México, de un parlamento metropolitano capaz de legislar en asuntos de interés de una metrópoli, con facultades de coordinación y sin yuxtaposición de funciones con los congresos locales o con los ayuntamientos. También es plausible la creación de un gobierno metropolitano que asuma un poder de toma de decisiones a nivel regional en ciertos sectores en los que goce de autonomía. Según esta propuesta, la estructura institucional de este tipo de gobierno debe estar construida sobre agencias multisectoriales.<sup>26</sup> En el fondo, el propósito de dichas propuestas parece ser atemperar los efectos de un centralismo autoritario.

Por otra parte, organismos como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) recomiendan crear instituciones con visión metropolitana que supervisen a organismos intermunicipales autónomos en temas específicos como agua, transporte y planeación; otros pugnan por implementar la figura de administradores metropolitanos que administren y planeen todos los servicios urbanos y estén blindados contra decisiones políticas. También existe la idea de incentivar la coordinación entre municipios urbanos por medio de los fondos federales para ciudades y unificar información de organismos municipales en cuanto a las principales problemáticas.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Juan Carlos Zentella, “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas en México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo”, en Thomas Coislik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*, México, 2007, pp. 18-22.

<sup>27</sup> IMCO STAFF, 26-agosto-2019. Gobiernos metropolitanos, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), [[http://imco.org.mx/propuestas/gobiernos\\_metropolitanos/](http://imco.org.mx/propuestas/gobiernos_metropolitanos/)], fecha de consulta: 28 de agosto de 2017.

Para cualquier proyecto de gestión metropolitana debe considerarse, como sugiere Iracheta, la necesidad de establecer una agenda de problemas metropolitanos específicos, donde se establezca sobre qué materias y qué tanto de cada uno son asuntos metropolitanos, así como la decisión, caso por caso, sobre qué debe ser atendido desde un enfoque metropolitano y qué debe atenderse desde un enfoque federal, estatal o municipal.<sup>28</sup>

Para establecer propuestas definitivas sobre la participación de la Ciudad de México en la Coordinación Metropolitana del Valle de México, habrá que esperar todavía la ley reglamentaria de coordinación metropolitana para la ZMVM.

Como reflexión final, debemos aceptar que, pese a contar con un constituyente novedoso en propuestas y con la participación de fundaciones especializadas, academia y sociedad civil, parece que la Asamblea Constituyente no pudo dotar a la CPCDMX con las herramientas suficientes para dar el paso contundente en la creación de un gobierno metropolitano, ni alcanzó una definición puntual sobre los mecanismos específicos para atender integralmente los problemas de la ciudad y su área metropolitana. No obstante, es posible que una vez terminado el proceso, con la entrada en vigor de la Constitución local, estos lineamientos tengan la fuerza para detonar cambios en las leyes secundarias y dependencias públicas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la ZMVM, ya que, si bien los lineamientos derivados del nuevo estatuto normativo de la Ciudad de México servirán para fijar responsabilidades a las autoridades capitalinas en la materia, no se aprecian claramente los mecanismos a partir de los cuales se efectuará puntualmente la coordinación metropolitana, a diferencia de lo que se ha podido lograr, por ejemplo, en el caso de Guadalajara, donde a través de las adiciones a la Constitución Política del Estado de Jalisco, se señala expresamente la creación de una instancia de coordinación política, una de carácter técnico y consultiva, y de participación ciudadana como órganos específicos de coordinación en la zona metropolitana de Guadalajara.

Podemos concluir que la reforma política de la Ciudad de México y su nueva Constitución abren oportunidades institucionales y políticas para alcanzar una gobernanza en la ZMVM que nos permita resolver los problemas de la conurbación de los grandes conglomerados y, en el límite, velar por la supervivencia de sus habitantes.

<sup>28</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, "El fenómeno metropolitano en México", *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 25, enero-junio, pp. 153-179, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, p. 178.



# RETOS EN EL TRATAMIENTO DE PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

ANGÉLICA ROSAS HUERTA\*  
ESTHELA I. SOTELO NÚÑEZ\*\*  
ALEJANDRINA RODRÍGUEZ MORALES\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

NO HAY DUDA de que las sociedades actuales y sus gobiernos enfrentan problemas que, conforme pasa el tiempo, se dejan sentir con mayor fuerza e impactan, cada vez más, a un mayor número de poblaciones. Tal es el caso de la degradación de los ecosistemas acuáticos y terrestres, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua para consumo humano, la contaminación de los recursos hídricos, de los suelos y del aire, el impacto y la vulnerabilidad ante el cambio climático, la disposición de residuos sólidos, la expansión de la mancha urbana en suelo de conservación y la sobreexplotación de los mantos acuíferos.

Estos problemas no son exclusivos de un barrio, una ciudad o una región, por lo que no pueden explicarse exclusivamente a partir de los rasgos internos de algún área y bajo un ámbito territorial del gobierno. Actualmente se cuenta con una vasta literatura que, tanto desde la administración pública como desde el ámbito académico, ha evidenciado que estos problemas representan un reto para la gestión pú-

\* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

\*\* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

\*\*\* Egresada de la licenciatura en Política y Gestión Social de la UAM-Xochimilco.

blica y que sugiere para su atención la conformación de estructuras de coordinación metropolitana.

En nuestro país, el tema de la coordinación metropolitana ha cobrado relevancia a partir del aumento de zonas metropolitanas y la aparición de nuevos problemas. Entre estos destaca, por ejemplo, el caso del cambio climático, que se suma a una larga lista de asuntos ambientales que desde hace varias décadas han sido tratados, pero que se han agudizado, o bien los resultados de las políticas no han sido del todo eficaces.

Esta situación trae a discusión los retos que, en términos de coordinación entre gobiernos, supone el tratamiento de los problemas ambientales en áreas metropolitanas, en particular en la que se conforma en la Ciudad de México. Por ello, el presente trabajo busca indagar en torno a cuáles son los retos en materia de coordinación que supone el tratamiento de los problemas ambientales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Para dar respuesta a esta interrogante, la estrategia metodológica consistió en tres actividades principales: *i*) la identificación y descripción de ciertos problemas ambientales cuyo tratamiento supone la articulación entre dos o más entidades o cuyos impactos se perciben a escala metropolitana; *ii*) la revisión teórica del problema de la coordinación metropolitana desde una perspectiva de administración pública y de gestión de los recursos de uso común, y *iii*) la identificación de algunas fortalezas y debilidades en dos recursos de coordinación existentes hasta el momento.

El trabajo está dividido en tres apartados. En el primero se presentan los problemas ambientales que requieren un tratamiento metropolitano para su atención, ya sea porque su gestión requiere de una perspectiva regional (v.g. cambio climático, calidad del aire, sostenibilidad hídrica), o bien, porque son asuntos vinculados con la eficiencia en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos en la metrópoli (el agua potable, el transporte o la gestión integral de residuos).

Frente a estos problemas, en el segundo apartado se presenta una discusión conceptual que se inscribe en el cuerpo de estudios del nuevo institucionalismo y se plantean algunos elementos analíticos clave para analizar la coordinación como condición necesaria para atender los problemas ambientales en la metrópoli. Finalmente, se identifican los órganos y fondos de coordinación que se han constituido en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) para atender los problemas ambientales y se analizan, especialmente, dos formas para atenderlos: Fondo Metropolitano del Valle de México y la Comisión Ambiental de la Megalópolis. El análisis se centra en evidenciar las fortalezas y las debilidades que estos esfuerzos presentan para atender eficazmente los problemas ambientales.

El capítulo se plantea como una discusión abierta, como un compendio de apuntes para discutir la complejidad de los problemas ambientales en áreas metropolitanas en general y, de manera particular, para el caso de la ZMCM.

## LA ZMCM Y LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Una zona metropolitana surge cuando determinada ciudad rebasa su límite territorial político-administrativo, para conformar un área urbana ubicada en dos o más municipios en los cuales se ubica la ciudad central.<sup>1</sup> De manera más específica, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) la definen como

el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión.<sup>2</sup>

Así, en el centro del país se conforma la ZMCM, integrada por 16 delegaciones políticas de la Ciudad de México (alcaldías a partir de 2018), 59 municipios del Estado de México (Edomex) y un municipio del estado de Hidalgo, esto da un total de 76 delegaciones y municipios. En 1990, la ZMCM contaba con 15 563 795 habitantes, para el año 2000 se incrementó a 18 396 677 habitantes y, para 2010, esta zona estaba conformada por 20 116 842 habitantes en una superficie de 7 866.1 kilómetros cuadrados.<sup>3</sup>

Actualmente se cuenta con literatura que evidencia cómo la concentración de población y la movilidad residencial entre las delegaciones y municipios han generado diversos problemas que deben ser atendidos por las autoridades gubernamentales.<sup>4</sup> Problemas que se presentan en el ordenamiento territorial, el transporte público y las vialidades, el desarrollo económico y urbano, las prestaciones de salud y educación, la dotación de infraestructura, seguridad pública. Aunado a ellos, tam-

<sup>1</sup> Luis Jaime Sobrino, “Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, núm. 3, México, 2003, p. 461.

<sup>2</sup> Sedesol, Conapo e Inegi, *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*, Sedesol, Conapo e Inegi, México, 2012, p. 26, [[http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)], fecha de consulta: 18 de julio de 2017.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> Es el caso de Luis Alberto Salinas Arreortua, “Problemas para la conformación de gobiernos metropolitanos: apuntes para su discusión”, *Revista de Políticas Públicas*, vol. 18, núm. 2, julio-diciembre, 2014. Salvador Moreno, *La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006 (Documento de Trabajo, núm. 9); Alfonso Iracheta, *Evaluación del fondo metropolitano 2006-2009: informe final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo*, México, El Colegio Mexiquense, SHCP/BID, 2010.

bién se destacan aquellos que son catalogados como ambientales, como la degradación de los ecosistemas acuáticos y terrestres, la pérdida de biodiversidad, la escasez de agua para consumo humano o la contaminación de los recursos hídricos, de los suelos y del aire, el mal manejo de áreas verdes y zonas de conservación ecológica, y la mala disposición de residuos sólidos. A esta larga lista se suman los problemas relativamente nuevos, como el impacto y la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Estos problemas requieren un tratamiento metropolitano. Analíticamente, éstos pueden dividirse en dos grandes grupos: *i*) aquellos cuyas manifestaciones tienen una dimensión regional (i.e. cambio climático, calidad del aire, sostenibilidad hídrica), y *ii*) los asuntos vinculados con la eficiencia en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos en la metrópoli (i.e. agua potable, transporte, gestión integral de residuos, etcétera). A continuación, se presentan algunas características de los problemas ubicados en el segundo grupo, incorporando evidencia de algunos de sus impactos en las dos principales entidades que conforman la ZMCM: Ciudad de México y Estado de México.

### *Agua potable y aguas residuales*

Un ejemplo muy claro de la problemática que enfrenta la ZMCM es el tema del agua potable, en términos de abastecimiento para uso humano y del tratamiento de las aguas residuales. En términos de competencias, la administración de este recurso ha atravesado por un proceso de descentralización, aun cuando ciertas atribuciones siguen siendo competencia de la federación.

A finales del siglo xx, la administración y distribución del agua eran sólo de competencia federal. Antes de la década de 1980, el gobierno federal constituyó las Juntas Federales de Agua Potable, que prestaban el servicio en todos los municipios del país e incluían la construcción de redes, líneas de abastecimiento, tanques, pozos, presas, plantas potabilizadoras y demás infraestructura.<sup>5</sup>

Actualmente, las principales instancias encargadas de la distribución del agua en las diferentes entidades de la ZMCM son el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (Sacmex), la Comisión de Agua del Estado de México (CAEM), y las Oficinas de Agua Potable y Organismos Operadores en el Edomex y la Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales (CAASIM) en el estado de Hidalgo. Estas instancias están regidas por leyes federales y sus funciones se restringen a acciones vinculadas

<sup>5</sup> Conagua, *Política Pública de Mejoramiento de Eficiencias en los Sistemas Urbanos de Agua Potable y Saneamiento en México*, Ciudad de México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012.



con la distribución de agua. Ninguno de estos organismos posee, en sus funciones manifiestas, algún atributo de articulación con otras entidades de la ZMCM.

En términos de abastecimiento, la condición de la ZMCM es deficitaria. Actualmente, la Ciudad de México (CDMX) se abastece principalmente de agua proveniente de fuentes externas (sistemas Lerma y Cutzamala, principalmente) y de fuentes subterráneas. En los municipios aledaños, el agua se extrae del subsuelo. Según datos del Banco Mundial, el acuífero de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se encuentra con un déficit anual de 226 m<sup>3</sup>/s (713 hm<sup>3</sup> por año),<sup>6</sup> lo cual llevará a que dentro de poco tiempo no existan fuentes suficientes para abastecer de agua a toda la ZMCM.

La realidad del Estado de México no es muy distinta, debido a que gran parte de los municipios que conforman el estado tienen deficiencia en el abastecimiento del agua. Esta problemática ha sido presentada por diferentes diarios según los cuales Chimalhuacán, Ixtapaluca y Chicoloapan sufren este problema.<sup>7</sup> El Estado de México tiene tres fuentes de agua: los manantiales, que abastecen la zona sur del estado; el sistema Cutzamala, que aporta 5.6 m<sup>3</sup>/s y que se distribuyen en 12 municipios del Valle de México y 1530 pozos ubicados en los municipios, que aportan dos tercios del líquido que se consume.<sup>8</sup> En el estado opera una línea de transmisión de agua de 49 kilómetros llamada el Macrocírculo para transportar el agua que ingresa por la parte oeste del área de servicio a la parte este de la zona.

A pesar de que sistemas como el Cutzamala se encuentran ubicados dentro del Estado de México, esta entidad no cuenta con la infraestructura necesaria para lograr una distribución local eficiente, además un gran porcentaje del recurso que produce este sistema no es para beneficio de sus habitantes, sino que es llevado a otras entidades, principalmente a la Ciudad de México y su zona conurbada.<sup>9</sup>

Otro de los problemas a los que se enfrenta la ZMCM es el volumen de aguas residuales que requieren tratamiento. En la metrópoli, este asunto compete tanto a la Secretaría del Medio Ambiente (Sedema) como a la Comisión del Agua del Estado de México.

Las plantas de tratamiento de aguas residuales dentro de la CDMX se concentran únicamente en ocho delegaciones: Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Iztapalapa y Miguel Hidalgo tienen la mayor cantidad de plantas, seguidas por Gustavo A. Madero,

<sup>6</sup> Banco Mundial, *¿Un camino verde para mañana?*, México, Conagua, Banco Mundial, 2013.

<sup>7</sup> Redacción, "Millón y medio de mexicanos, rodeados de agua... y sedientos", *La Jornada*, 7 de febrero de 2008.

<sup>8</sup> Óscar Monroy *et al.*, *Manejo sustentable del agua para el Distrito Federal*, Ciudad de México, UAM-Iztapalapa, 2013.

<sup>9</sup> Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), "Antecedentes", [<http://caem.edomex.gob.mx/antecedentes>], fecha de consulta: 30 de agosto de 2017.

Coyoacán, Benito Juárez y Tlalpan. Se estima que existen alrededor de 6 698 puntos de descarga ubicados en las diferentes zonas de la ciudad.<sup>10</sup>

En el Estado de México, el tratamiento se lleva a cabo en dos modalidades de operación: la operación directa y la concesionada. La operación directa la hace la Comisión de Agua del Estado de México, que absorbe la operación general y los costos de la planta, el control de calidad del proceso y las pruebas de laboratorio. En esta modalidad operan nueve plantas municipales. La operación directa también incluye dos plantas intermunicipales: Capulhuac-Xalatlaco-Tianguistenco e Ixtapan de la Sal-Tonatico. La operación concesionada involucra a las macroplantas Toluca Norte y Toluca Oriente, propiedad del gobierno del estado. Si bien éstas son supervisadas por CAEM, su operación está concesionada a 30 años (desde 1994) a una empresa privada. Los municipios beneficiados son Toluca, Metepec, Lerma y San Mateo Atenco.<sup>11</sup> Esta zona sufre de un nivel alto de presión hídrica, más de 40% del recurso está concesionado y más de 80% de las aguas residuales no tienen tratamiento.<sup>12</sup>

Existen estudios sobre agua en la ZMCM que han evidenciado los posibles impactos que tiene su mal manejo, entre éstos destaca la alta concentración de aguas residuales las cuales pueden producir accidentes que contaminen zonas urbanas o de cultivo. Esto puede convertirse en un problema de salud pública.<sup>13</sup>

### *Residuos sólidos*

Otro de los grandes problemas a los que se enfrenta la ZMCM es el tratamiento de los residuos sólidos. Sólo en la CDMX se concentra casi la octava parte de los residuos sólidos que se generan en todo el país. Se estima que la ciudad produce 12 893 toneladas de basura al día. Es decir, cerca de 1.43 kilos de basura habitante/día.<sup>14</sup>

Anteriormente, el gobierno de la Ciudad de México tenía en diferentes puntos de la ciudad basureros a cielo abierto, pero con el paso del tiempo se demostró que

<sup>10</sup> Secretaría del Medio Ambiente (Sedema), *Registro de Descargas de Aguas Residuales de la Ciudad de México*, Gobierno de la CDMX, 2014.

<sup>11</sup> CAEM, *op. cit.*

<sup>12</sup> Helena Cotler Ávalos (coord.), *Las cuencas hidrográficas de México, diagnóstico y priorización*, Semarnat, México, 2011, pp. 88, 92.

<sup>13</sup> José de Anda Sánchez, "Saneamiento descentralizado y reutilización sustentable de las aguas residuales municipales en México", *Sociedad ambiente*, núm. 4, septiembre, 2017, p. 119.

<sup>14</sup> Sedema, *Inventario de residuos sólidos*, Ciudad de México 2014, [<http://www.sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/residuos-solidos>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2017.

este tipo de tratamiento de residuos genera niveles de contaminación muy altos, por ello optaron por el tratamiento a través de los rellenos sanitarios.<sup>15</sup>

Las autoridades que actualmente se encargan de dirigir y administrar el proceso de los residuos sólidos son principalmente la Sedema, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Salud y las delegaciones.<sup>16</sup>

De las 12 893 toneladas/día de basura únicamente llegan a la disposición final 8 099 toneladas/día, es decir, que en el traslado hay un déficit que no es tratado adecuadamente. El problema esencial es que en la ciudad no existen sitios de disposición final de los recursos que ya no pueden ser tratados de ninguna manera (como composta), por lo cual se van a diferentes partes del Estado de México como La Cañada, Cuautitlán, El Milagro o a partes del estado de Morelos como Cuautla y Tepoztlán.

La Ciudad de México ha depositado en territorio mexiquense 11 403 193 toneladas de residuos sólidos, las cuales generan aproximadamente 14 152 606 toneladas de CO<sub>2</sub> y 672 940 toneladas de gas metano.<sup>17</sup>

Esta enorme cantidad de basura provoca graves desequilibrios ambientales que para la mayoría de los habitantes de la ZMCM son desconocidos, por ejemplo, la contaminación de los suelos para la producción agrícola, la contaminación de los mantos acuíferos por el filtrado de los lixiviados, contaminación de las aguas superficiales; muchos de los materiales que se desechan generan combustión y eso produce muchos gases de efecto invernadero, además son fuente de focos infecciosos para la población cercana.<sup>18</sup>

### *Transporte (movilidad)*

Al estar en un área geográfica tan pequeña, la movilidad de la ZMCM es muy dinámica. Las personas que viven en el Estado de México son las que más se trasladan hacia la Ciudad de México, se calcula que el total de personas que se desplazan a la ciudad es de aproximadamente 1 320 748, de las cuales 21.3% proviene del Es-

<sup>15</sup> Según la Sedema estos son “sitios adecuados para la disposición final de los residuos; son instalaciones en las que se aplican una serie de medidas para disminuir los efectos contaminantes de la concentración de desperdicios”, Sedema, *Tratamiento de residuos sólidos*, Gobierno de la CDMX, 2017.

<sup>16</sup> Para una descripción de las responsabilidades de cada una de estas dependencias ver Secretaría de Obras y Servicios (SOBSE), [<http://www.obras.cdmx.gob.mx/>].

<sup>17</sup> Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México, “Exhorta EDOMEX al gobierno de la ciudad de México a implementar medidas para procesar sus residuos sólidos”, Gobierno del EDOMEX, 2016.

<sup>18</sup> Manuel Soto y Alberto de la Vega Martín, *Tratamiento de residuos sólidos urbanos*, Universidad de Coruña, España, 2001.

tado de México, a la que se suma también la población que ingresa de Hidalgo (28 594 personas) y de Morelos (14 907).<sup>19</sup>

Aunado a ello, cabe destacar las horas hábiles que se pierden en el traslado. Según la Encuesta Intercensal 2015 del Inegi se estima que entre 39 y 47% de la población que se traslada tarda de una a dos horas, es decir que, al año, pierden por lo menos unas 386 000 horas hábiles.

La delegación a la que más mexicanos llegan para trabajar es Cuauhtémoc con 13.3%, en tanto que Gustavo A. Madero es la delegación a la que más estudiantes provenientes del Estado de México se trasladan, con 19.6 por ciento.<sup>20</sup>

Respecto a la movilidad de los capitalinos, la misma Encuesta Intercensal 2015 estima que del total de la población ocupada en la Ciudad de México, la cual asciende a cuatro millones, 1.7 millones laboran en una delegación o entidad diferente de su residencia, es decir, 41.6 por ciento de la fuerza laboral. Para trasladarse a sus empleos, 28% de los capitalinos tarda de 31 minutos a una hora, en tanto que 21.8% dijo ocupar de 16 a 30 minutos, 15.9% tarda más de una y hasta dos horas y el mismo porcentaje señaló que tarda hasta quince minutos en hacerlo.<sup>21</sup>

No hay que olvidar que el transporte terrestre es la causa principal de la contaminación atmosférica en la ZMCM. Según datos de la Sedema, los contaminantes que producen los diferentes medios de transporte equivalen a 78% de todos los gases de efecto invernadero que se generan en la ciudad, seguidos por la industria y después los servicios.<sup>22</sup> Por esto, es primordial incrementar la eficiencia en la movilidad y aliviar la carga vehicular.<sup>23</sup> Los congestionamientos viales y el descenso en la velocidad promedio de los vehículos traen consigo importantes afectaciones, por ejemplo, la disminución de velocidades de recorrido (13 km/h) y el mayor consumo de combustible.

Actualmente existen esfuerzos compartidos por parte de las autoridades gubernamentales que se encuentran en la ZMCM. En ellos participan dependencias adscritas a diferentes gobiernos, por ejemplo, existen casos en los que hay una coordinación entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de la Ciudad de México y la Secretaría de Movilidad del Estado de México. Algunas de las experiencias de coordinación y colaboración se exponen más adelante.

<sup>19</sup> María Fernanda Navarro, "Población flotante: DE, centro laboral y escolar del Edomex", *Excelsior*, 24 de diciembre de 2015, [<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/12/24/1065140>], fecha de consulta: 7 de septiembre de 2017.

<sup>20</sup> Inegi, *Encuesta Intercensal 2015*, [<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>], fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> Sedema, *Inventario de emisiones Ciudad de México*, [<http://www.aire.cdmx.gob.mx/default.php?opc=Z6BhmI=&dc=Zg>], fecha de consulta: 22 de agosto de 2017.

<sup>23</sup> OCDE, *Valle de México*, 2015, [<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56213/valle-de-mexico-OCDE.pdf>], fecha de consulta: 29 de agosto de 2017.

Como puede observarse, la dimensión ambiental comprende diversos aspectos presentes en los estados y municipios que forman la ZMCM. Son problemas que no son inherentes a un municipio o delegación en particular, sino que su manifestación e influencia rebasan límites territoriales de las localidades, delegaciones, municipios y las entidades federativas, haciendo de ello, como dice Lezama, un lugar común.<sup>24</sup> Son asuntos que se presentan en un espacio en donde coinciden distintas unidades político-administrativas y que sus efectos rebasan las fronteras de lo local, insertándose en un espacio regional.

México se ha caracterizado por atender estos problemas a partir de estructuras administrativas que gestionan el territorio con base en límites político-administrativos y en una determinada escala. Esto se debe, en parte, a que se considera el territorio urbano (espacio) donde se vive y el problema ambiental como algo abstracto, cerrado con fronteras inmóviles.<sup>25</sup> Esto ha implicado que se intente comprender la dinámica de un barrio, ciudad o región a partir de la delimitación territorial, sin considerar que tiene características geográfico-ambientales, requerimientos de suelo particulares y que existen relaciones con otras poblaciones ubicadas en otras jurisdicciones.

Sobre todo se ha responsabilizado a gobiernos estatales y municipales de resolver los problemas públicos de su jurisdicción, bajo un enfoque de organización de la administración pública por sectores y dependencias aisladas con un muy bajo grado de interdependencias y escaso manejo de herramientas que les permita articular territorialmente sus acciones. Esto ocurre generalmente sin considerar lo que hace el resto de jurisdicciones, ni lo que requiere la comunidad externa a su territorio, a pesar de las disposiciones constitucionales relativas a la concurrencia y coordinación intergubernamental.<sup>26</sup>

Aunado a ello, y en términos jurídicos, nos enfrentamos con entidades federativas que tratan los problemas ambientales con leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, algunas de las cuales son contradictorias para una misma ciudad o zona metropolitana.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> José Luis Lezama, "Gobernar la metrópoli: el caso de la gestión ambiental en el Valle de México", en Martha Scheingart y Pedro Pérez (coords.), *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires. Una perspectiva comparativa*, El Colegio de México, 2016, [<http://www.iea.usp.br/pesquisa/programas-e-projetos-atuais/estudos-comparados-sao-paulo-e-mexico/GobernarlaMetropoliLagestinambientalenlaZMVM.pdf>], fecha de consulta: 24 de julio de 2017.

<sup>25</sup> Michel De Certeau, *The practice of everyday life*, University of California Press, Berkeley, 1984. Henri Bergson, *Oeuvres*, Presses Universitaires de France, París, 1959 y Ernesto Laclau, *New Reflections on the Revolution of Our Time*, Verso, Londres, 1990.

<sup>26</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta y José A. Iracheta Carroll, *Evaluación del fondo metropolitano y regional del Gobierno Federal Mexicano*, CIDE-CLEAR-SHCP-BID-El Colegio Mexiquense, México, 2014, p. 39.

<sup>27</sup> Luis A. Salinas-Arreortua, "Gestión Metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política", *Papeles de Población*, núm. 91, CIEAP-UNAM, 2017.

Aquí cabría cuestionarse: ¿en qué sentido, por ejemplo, la contaminación del ambiente o del agua en una ciudad son únicamente problemas de esa ciudad?, ¿estos problemas se deben explicar a partir de los rasgos exclusivos de estas áreas?

#### PROBLEMAS AMBIENTALES Y COORDINACIÓN METROPOLITANA: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

Uno de los retos vinculados al tratamiento de los problemas ambientales a escala metropolitana tiene que ver no sólo con mantener el equilibrio ec hidrológico de la región donde se ubica la ZMCM en su conjunto, sino también con los procesos sociales a través de los cuales los habitantes de la región acceden a recursos como el agua, el suelo, entre otros. En nuestras sociedades urbanas, este proceso de asignación de los llamados *recursos naturales* se encuentra mediado por la producción y consumo de bienes y servicios públicos. El aire limpio, el agua potable o la movilidad son ejemplos de *bienes públicos*.<sup>28</sup> El tráfico, la contaminación o la basura representan, al mismo tiempo, algunos *males públicos* (o externalidades negativas). Para lograr esquemas de asignación de los bienes —y también quizá de los males— que resulten socialmente justos, ambientalmente sustentables y económicamente viables para los habitantes de la metrópoli a menudo se precisa de la interacción entre las diferentes entidades a cargo de los servicios a través de los que se producen esos bienes (y males).<sup>29</sup>

La organización y asignación de bienes públicos y servicios urbanos en un escenario metropolitano es un tema relativamente reciente dentro de las disciplinas de administración pública y ciencia política. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo xx que surgieron estudios en torno a la organización de prestación y asignación de bienes y servicios en las entidades político-administrativas que conforman una metrópoli.<sup>30</sup> En nuestro país, el tema de la coordinación metropolitana no había suscitado demasiada reflexión antes de ciertas transformaciones políticas como la elección de jefe de

<sup>28</sup> De acuerdo con la teoría de los bienes comunes, un bien público será aquel cuyo consumo o uso sea no excluyente y pueda llevarse a cabo colectivamente. Las características de no exclusión y no rivalidad en el consumo o uso de un bien, crean situaciones en las cuales los mecanismos de mercado son ineficientes para satisfacer las demandas individuales de este tipo de bienes. Se requiere entonces mecanismos públicos que organicen y regulen el consumo colectivo. Sin embargo, pocos bienes públicos pueden considerarse como “puros”, pues existen diferentes grados de exclusión y rivalidad que determinan la existencia de diferentes tipos de bienes.

<sup>29</sup> Cf. Vicent Ostrom y Elinor Ostrom, “Public goods and public choices”, en Emanuel S. Savas (ed.), *Alternatives for Delivering Public Services. Toward Improved Performance*, Westview Press, Boulder, 2017, pp. 7-49.

<sup>30</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, “El fenómeno metropolitano en México”, *Economía y Sociedad*, vol. 14, núm. 25, 2010, p. 153.

gobierno y jefes delegacionales en el entonces Distrito Federal (hoy CDMX) o la alternancia política y el debilitamiento del partido hegemónico a nivel nacional y local.<sup>31</sup>

### *Fragmentación político-administrativa: competencia vs. cooperación*

Dos argumentos han dominado la discusión sobre la coordinación metropolitana. El primero señala que la confluencia de múltiples estructuras administrativas en un territorio constituye una desventaja para el óptimo funcionamiento de las ciudades. Esto se debe a la falta de coordinación entre gobiernos locales e instituciones públicas encargadas de dotar de bienes y servicios urbanos. La falta de coordinación conlleva problemas de fragmentación de las acciones y su duplicación o superposición, por lo que se incurre en un potencial derroche de recursos públicos.<sup>32</sup>

De acuerdo con este argumento, una zona metropolitana es un *continuum* urbano, fragmentado artificialmente por las fronteras político-administrativas. Esta fragmentación genera problemas como la inequidad en la provisión de bienes y servicios públicos entre diferentes zonas de la metrópoli, o el no aprovechamiento de economías de escala, lo cual se traduce en ineficiencia en la provisión de servicios a escala metropolitana.<sup>33</sup> Este *policentrismo político*<sup>34</sup> que se suscita en las metrópolis a menudo implica la superposición, coexistencia y concurrencia territorial de diferentes órdenes y entidades de gobierno en un espacio urbano. Por razones económicas, sociales, políticas o administrativas los esquemas de provisión varían en alcance, calidad y cantidad de servicios públicos que ofrecen.<sup>35</sup>

A pesar de estos evidentes problemas, la fragmentación político-administrativa no incentiva la cooperación entre gobiernos. Por el contrario, funcionarios electos

<sup>31</sup> Edgar E. Ramírez de la Cruz, "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2 (80), 2012, pp. 492-520.

<sup>32</sup> Cf. Robert C. Wood, "The New Metropolis: Green Belts, Grass Roots or Gargantua", *American Political Science Review*, vol. 58, 1958, pp. 108-122; Juan Carlos Zentella Gómez, "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en zonas metropolitanas de México el caso de la zona metropolitana de Xalapa", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 2 (59), 2005, pp. 229-267.

<sup>33</sup> Edgar E. Ramírez de la Cruz, *op. cit.*, p. 492.

<sup>34</sup> En este contexto, el término policéntrico connota al conjunto de centros de toma de decisiones formalmente independientes entre sí.

<sup>35</sup> Cf. Gerardo Bernache Pérez, *Basura y metrópoli: gestión social y pública de los residuos sólidos*, Universidad de Guadalajara, México, 1998; Judith Domínguez y Boris Graizbord, "El derecho al servicio público del agua potable en México", en Antonio Embid Irujo y Judith Domínguez Serrano, *La calidad de las aguas y su regulación jurídica (un estudio comparado de la situación en España y México)*, Iustel, Madrid, 2011, pp. 289-329.

y designados de una jurisdicción tienen fuertes incentivos políticos para no coordinarse con los funcionarios de otras entidades. La no cooperación deviene entonces en una falta de objetivos comunes, sumados a la ausencia de perspectiva regional o metropolitana.<sup>36</sup>

El segundo argumento sostiene que la competencia entre gobiernos, inherente a la fragmentación jurisdiccional, puede generar mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos. Derivado de la teoría de la elección pública, este argumento apunta que, dada su conformación policéntrica, la estructura de gobierno de una metrópoli es un mosaico de unidades político-administrativas que constituyen un entramado de arreglos locales de prestación de servicios.<sup>37</sup> Si los arreglos son propicios, pueden generarse beneficios como el acotamiento de la autoridad de los gobiernos municipales o locales al confinar el ejercicio de su autoridad al área geográfica que le compete. Bajo el andamiaje institucional adecuado, el argumento de la coordinación nos permite sostener que es posible lograr la unificación funcional en aras de mejorar el desempeño de los sistemas de provisión pública en una metrópoli.<sup>38</sup>

Como se mencionó al inicio de este trabajo, la variedad en el tipo, calidad y cantidad de servicios que se ofrecen en un sistema político policéntrico es también un asunto de escala. No todos los bienes y servicios que se proveen mediante esquemas públicos en una metrópoli tienen el mismo alcance territorial ni poblacional y requieren por tanto esquemas de organización distintos. La escala implica tanto el dominio geográfico como la representación política de las organizaciones públicas involucradas en la provisión de los servicios, así como la identificación y delimitación del público relevante al que se provee el servicio,<sup>39</sup> todo esto, aunado a la intensidad o peso de la externalidad que hay que controlar.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Cf. Boris Graizbord y Beatriz Acuña, "Movilidad residencial intraurbana en la zona metropolitana de la Ciudad de México", en Adrián Guillermo Aguilar (coord.), *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional*, Porrúa, México, 2006; Alicia Ziccardi (coord.), *Ciudades de 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, México, 2012.

<sup>37</sup> Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout y Robert Warren. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *The American Political Science Review*, vol. 55, 1961, pp. 831-842.

<sup>38</sup> Vicent Ostrom, Elinor Ostrom, *op. cit.*, p. 17.

<sup>39</sup> Para cada tipo de bien o servicio público ofrecido, corresponde cierto "público". Tal como John Dewey lo señaló: "el público lo constituyen todos aquellos que son afectados de manera indirecta por las consecuencias de las transacciones, de manera tal que se estime necesario que tales consecuencias sean sistemáticamente controladas". John Dewey, *The Public and Its Problems*, Henry Holt & Co., Nueva York, 1927, p. 15.

<sup>40</sup> James J. Spencer, "Household Strategies for Securing Clean Water: The Demand for Piped Water in Vietnam's Peri-urban Settlements", *Journal of Planning Education and Research*, vol. 28, 2008, pp. 213-224.



El criterio de la escala da cuenta de cómo las diferencias entre los distintos tipos de bienes y servicios determinan los espacios de intervención de las agencias públicas.<sup>41</sup> Una planta de tratamiento de aguas residuales crea externalidades positivas cuyos alcances se limitan a la colonia, fábrica o ciudad en la que operan. Por otro lado, la adopción del principio de gestión integral de los residuos beneficia a la metrópoli en su conjunto y sus alcances tienen una afectación directa para muchos sectores sociales.<sup>42</sup>

Las fronteras político-administrativas sirven para delimitar los alcances territoriales que determinan el campo de actuación de cada entidad pública involucrada. Sin embargo, como se señaló antes, muchos de los problemas ambientales más relevantes en la metrópoli ocurren a una escala que trasciende los límites jurisdiccionales. Estos problemas no se distribuyen de manera uniforme en el espacio, más aún, ocurren como conjuntos bajo condiciones tales que las fronteras de actuación pueden ser definidas utilizando criterios ajenos a la representación política.<sup>43</sup>

Los argumentos señalados permiten observar dos caminos distintos para gestionar los retos de carácter ambiental en la metrópoli. El primero supone que, ante un escenario de fragmentación y no cooperación de los gobiernos locales, la gestión puede lograrse a partir de la conformación de un orden específico de gobierno, a escala metropolitana. El segundo camino comprende la búsqueda de mayor eficiencia en la prestación de servicios, derivada de arreglos en un escenario de alta competencia política entre las diferentes entidades político-administrativas. Ambos caminos pueden considerarse como los polos de un mismo espectro, en medio del cual existen diferentes combinaciones o *configuraciones institucionales* posibles para lograr la efectiva coordinación.<sup>44</sup>

Dentro de la literatura encontramos enfoques cuya alternativa no supone ni la centralización del poder de decisión por medio de la creación de nuevos órdenes de gobierno, ni la eficiencia a partir de la competencia. Ramírez señala que dentro del enfoque del “nuevo regionalismo” se proponen soluciones que tienden a

<sup>41</sup> Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout, Robert Warren, *op. cit.*, p. 835.

<sup>42</sup> Esthela Sotelo, *Acceso doméstico al agua: condiciones de acceso y mecanismos de ajuste en dos asentamientos periurbanos de la Zona metropolitana de la Ciudad de México*, tesis doctoral, El Colegio de México, México, 2013, [[http://200.52.255.191/F/?func=direct&doc\\_number=000714390&local\\_base=TESCO](http://200.52.255.191/F/?func=direct&doc_number=000714390&local_base=TESCO)].

<sup>43</sup> Por ejemplo, el flujo de un río puede trascender las fronteras municipales, por lo que para su manejo y gestión las fronteras más apropiadas son los parteaguas naturales que delimitan una unidad hidrográfica de otra.

<sup>44</sup> Fritz W. Scharpf, *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, 1997.

favorecer la colaboración y la coordinación con base en estructuras de decisión y redes plurales, cuyo diseño institucional sea *ad hoc* a los objetivos y necesidades compartidos en determinada región.<sup>45</sup> En este enfoque adquiere relevancia el tema de gobernar por políticas públicas, cuyo diseño e implementación tengan en su base procesos de conciliación y negociación de diferentes intereses, asumiendo condiciones contextuales abiertas y menos estables en el tiempo, como sugiere el enfoque de la nueva gobernanza pública (New Public Governance).<sup>46</sup> Este enfoque presupone un andamiaje institucional que posibilite, al mismo tiempo, la descentralización de la autoridad y la creación de estructuras de decisión y redes horizontales de cooperación.

A partir de esta revisión conceptual, podemos concluir que la fragmentación política es una condición inherente al tratamiento metropolitano de cualquier asunto, incluyendo aquellos relacionados con el medio ambiente. Dicho atributo de fragmentación puede ser tratado por distintas vías, en aras de lograr mejores esquemas de gestión de los asuntos que se suscitan en la metrópoli. La manera en que se aborde el tema de la coordinación estará en función de diferentes aspectos:

- 1) El tipo de asunto o problema que se pretenda tratar (es decir, no es lo mismo tratar de lograr una mayor eficiencia en la prestación de un servicio, que buscar mejorar la calidad del aire de una región);
- 2) La escala de afectación (si afecta sólo a una parte de las entidades dentro de la metrópoli o a todo el conjunto);
- 3) El andamiaje institucional y la creación de estructuras institucionales apropiadas; y
- 4) Las posibilidades de coordinación que ofrezca el marco legal.<sup>47</sup>

#### ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA COORDINACIÓN ENTRE DIFERENTES ENTIDADES DE GOBIERNO

Las experiencias de coordinación entre gobiernos locales dentro del país se han dado a partir de cuatro grandes configuraciones institucionales: *i*) alianzas intermunicipales (no necesariamente a escala metropolitana), *ii*) organismos metropolitanos creados para la prestación de servicios (específicamente, agua potable y saneamiento), *iii*) proyectos financiados con fondos metropolitanos (específicamente, el Fondo Metro-

<sup>45</sup> Edgar E. Ramírez de la Cruz, *op. cit.*, pp. 510-511.

<sup>46</sup> Stephen P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and the Practices of Public Governance*, Routledge, Nueva York, 2006.

<sup>47</sup> Vicente Ugalde, "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2 (65), 2007, pp. 443-460.

politano), y *iv*) comisiones metropolitanas en la ZMCM.<sup>48</sup> Dado que el objetivo de este trabajo es únicamente poner de manifiesto los retos en materia de coordinación para el tratamiento de los problemas ambientales en la ZMCM, únicamente se presentan los dos modos que han funcionado en el caso que nos ocupa. Éstos son: los proyectos financiados con el Fondo Metropolitano y las Comisiones Metropolitanas.

### *Fondo Metropolitano del Valle de México*

Creado en el año 2005, este fondo consiste en un subsidio federal para financiar proyectos en toda la ZMCM. Los proyectos que pueden ser apoyados son básicamente planes y programas de desarrollo, evaluaciones, proyectos y estudios, además de obras de infraestructura y equipamiento.

El financiamiento se obtiene a partir de fondos concursables y su dinámica de asignación consiste en la presentación de una cartera de proyectos por parte de las entidades interesadas ante la Secretaría de Hacienda. La asignación de los recursos se lleva a cabo a partir de un convenio de coordinación. Los recursos se entregan mediante un fideicomiso constituido por las entidades federativas. En el transcurso de dicho convenio se crean diferentes instancias decisorias con representación de las partes involucradas, estas instancias tienen la facultad de aprobar o no los proyectos que serán apoyados.

Si bien la existencia de fondos metropolitanos es un avance en términos de la dotación de recursos a las entidades que gestionan problemas en territorios compartidos, en la práctica se observan aún algunas deficiencias en su diseño y operación que contravienen los objetivos de coordinación propuestos. Entre estas deficiencias destaca, por ejemplo, que, al ser fondos concursables, estos recursos tienden a incentivar la competencia por sobre la cooperación. Como observamos en el apartado anterior, a menudo los funcionarios de un gobierno local buscarán diferenciar su gestión de aquella que se realiza en las entidades vecinas, motivados por la competencia político-electoral.

Al revisar el tipo de proyectos y obras financiados con recursos provenientes de este Fondo Metropolitano se aprecia una segunda debilidad, relacionada con los alcances de las obras o proyectos que promueven los gobiernos. La mayoría de proyectos financiados con el fondo tiene un alcance territorial acotado a las jurisdicciones locales. No sólo eso, un número importante de proyectos son, más bien, intervenciones puntuales (auditorios, puentes peatonales, pavimentación de calles, etcétera), sin perspectiva regional, ni siquiera con visión de interconexión a escala intermunicipal.

<sup>48</sup> Edgar E. Ramírez de la Cruz, *op. cit.*

Una última debilidad tiene que ver con el tipo de proyectos que se presentan. La mayoría de ellos versan sobre obras de infraestructura y son presentados por los gobiernos municipales. La construcción de infraestructura y dotación de equipamiento constituyen una variable determinante en la provisión de bienes y servicios urbanos, incluyendo los que aquí se han abordado. Sin embargo, es preciso tener claro que este tipo de obras no agotan la complejidad del problema metropolitano, menos aun cuando se trata de asuntos relacionados con el medio ambiente. Existen otras dimensiones que demandan una perspectiva regional. Para el tema que nos ocupa, estas dimensiones comprenderían, por ejemplo, proyectos conjuntos para la atención de problemas complejos como el cambio climático, la calidad del aire y la sostenibilidad hídrica.<sup>49</sup>

### *Órganos de coordinación metropolitana en la ZMCM*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el municipio tiene la posibilidad de establecer mecanismos de coordinación entre distintas esferas de gobierno y asociacionismo de municipios de dos o más estados para hacer frente a problemas comunes, entre ellos los metropolitanos, ya sea mediante la firma de acuerdos y contratos o la formación de comisiones en las que están implicados los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal).<sup>50</sup>

Este marco jurídico da la posibilidad de la formación de gobiernos intermunicipales en la ZMCM. No está de más precisar que nuestra carta magna no especifica la formación de gobiernos supramunicipales, es más, en la Constitución se especifica que “no habrá autoridad intermedia alguna entre éste [el municipio] y el gobierno del Estado” (artículo 115, fracción I). Tampoco aparece el término “zona metropolitana”, sólo se hace referencia a la conurbación o, específicamente, a las zonas conurbanas.<sup>51</sup>

En términos de gestión y políticas públicas, en las zonas metropolitanas de México se instituyeron comisiones de conurbación, consejos metropolitanos, co-

<sup>49</sup> Ver párrafo 2, página 72, *supra*.

<sup>50</sup> Por ejemplo, los artículos 21, 73, 115, 116, 122 establecen una coordinación entre los tres órdenes de gobierno. El artículo 115, fracción III, inciso c, párrafo tercero señala que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, además de contemplar la capacidad de coordinarse, tienen contemplada la capacidad de asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

<sup>51</sup> El inciso c de la fracción G del artículo 122 de la Constitución establece las reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas que dentro del instrumento de creación de comisiones.

mités de planeación y otras instancias similares.<sup>52</sup> En el caso particular de la instauración de las comisiones, su sustento jurídico lo encontramos en el apartado G del artículo 122 constitucional, éste posibilita su instalación para el análisis de temas específicos. En el cuadro 1 se muestran las comisiones metropolitanas que se han constituido para atender de manera coordinada las problemáticas de la ZMCM.

Estas comisiones metropolitanas son entes colegiados de coordinación y administración que, por medio de la planeación sectorial, procuran la solución de conflictos en materia ambiental, de desarrollo urbano, de agua, tratamiento de residuos, transporte y seguridad pública. Éstas fueron creadas, principalmente, con el fin de evaluar, coordinar y promover los temas más delicados en el ámbito de cada comisión, de forma que los tomadores de decisiones, involucrados en la gestión de las políticas públicas, reconozcan su ámbito de responsabilidad en la sustentabilidad de este territorio y enfoquen sus actividades a cooperar en su implementación. En estos espacios participan, por lo general, instancias del gobierno federal y del gobierno de las entidades, no hay un involucramiento con la autoridad municipal, la cual es responsable directa del desarrollo urbano.

Existe un consenso en el que la mayoría de las comisiones metropolitanas son ineficaces en el tratamiento de los problemas debido a que entre otros aspectos, fungen como órganos propositivos y de consulta, pero no cuentan con autoridad para ejercer sus funciones a plenitud; sus integrantes no llevan a cabo una labor conjunta como parte de la comisión, sino que actúan conforme a la lógica de sus propias entidades o jerarquías de gobierno y sus recursos son muy limitados e insuficientes para garantizar la efectividad de un sistema de gestión con alcances regionales.<sup>53</sup> No obstante, la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) destaca como una de las pocas organizaciones que tuvieron mayor éxito en la consecución de sus fines.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Alberto Arellano Ríos, *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/El Colegio de Jalisco, 2013, [<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3226-la-gestion-metropolitana-casos-y-experiencias-de-diseno-institucional>], fecha de consulta: 24 de julio de 2017.

<sup>53</sup> Cf. Roberto Eibenschutz y Alberto Rébora (coords.), *El Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el año 2000*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, GDF, 2000; José Luis Lezama, *op. cit.*; Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura y José Miguel Fernández-Güell (eds.), “Desafíos y oportunidades de la gestión metropolitana en América Latina”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 24, 2007.

<sup>54</sup> José Luis Lezama, *op. cit.*

CUADRO 1. COMISIONES METROPOLITANAS DE LA ZMCM

Año	Coordinación	Finalidad
1988	Comisión Sectorial Metropolitana de Transporte y Vialidad	Fue creada ante la necesidad de generar mecanismos para coordinar las acciones en materia de desarrollo urbano, es una comisión intergubernamental en zonas conurbanas, mediante la cual se regulan los servicios básicos de la sociedad.
1998	Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM)	Es el órgano colegiado que constituye la primera instancia de coordinación bilateral, para atender los temas de interés común en materia de conurbación entre el gobierno del Estado de México y el Gobierno del Distrito Federal directamente, o bien a través de las comisiones metropolitanas conforme a la cláusula primera del convenio que le da origen.
1995	Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (Cometah)	Órgano de coordinación para la planeación y ejecución de acciones relacionadas con los asentamientos humanos en el área metropolitana, conformada para tales efectos por el territorio del Distrito Federal y el de los municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalhepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad, del Estado de México.
1996	Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)	Esta comisión sustituyó a la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1992. La CAM se creó como órgano de coordinación para la planeación y ejecución de acciones en la zona límite con el Distrito Federal relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en la ZMVM.
1994	Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (Cometravi)	La comisión se orienta a establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad, mejorar los servicios de transporte y la estructura vial en la zona conurbada, propiciar la homologación de los marcos jurídicos del transporte y la vialidad y aportar información necesaria para el diseño del Plan Rector de Transporte y Vialidad del área metropolitana.
2000	Comisión Metropolitana de Protección Civil (Comeproc)	Esta comisión busca concluir el <i>Atlas de Riesgo para la Zona Metropolitana</i> , fortalecer los programas metropolitanos de protección civil en operación mediante la incorporación de los representantes de los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México e instrumentar el protocolo de atención a siniestros entre ambos estados.

1993	Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia (CMSPPJ)	Su principal función es establecer el Sistema de Transferencia de Llamadas 066 en el Distrito Federal y municipios conurbados del Estado de México, la instalación del Enlace de Comunicaciones entre Balbuena —La Caldera— C4 Toluca a cargo del gobierno del Estado de México, así como concretar la adquisición e instalación de cámaras de videograbación para la identificación de placas o vehículos con reporte de robo, garantizar el intercambio de información delictiva, aprobar el Reglamento de Tránsito Metropolitano, fortalecer el CAT Metropolitano y el Frente Común contra la Inseguridad en Municipios y Delegaciones Limitrofes, que las fuerzas policíacas, en caso de emergencia o flagrancia en la comisión de un ilícito y su persecución, puedan trasladarse del Estado de México al Distrito Federal y viceversa, sin necesidad de autorización formal y obligadas a comunicar por radio o vía telefónica a la corporación competente. Entre sus funciones también se encuentra la aplicación de operativos en la Zona Metropolitana del Valle de México para reforzar la vigilancia entre las delegaciones limítrofes con los municipios, integrados por personal del Distrito Federal y del Estado de México y habilitar cuatro Agencias del Ministerio Público, dos por entidad, que permitan el levantamiento de denuncias y la investigación coordinada.
1994	Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)	El principal objetivo es analizar la problemática del suministro de agua en la zona metropolitana con una visión común que sirva de pauta para la renovación de acuerdos, así como dar continuidad al Programa Integral de Saneamiento de Agua y Drenaje del Valle de México.
2003	Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos (Comedes)	Diseñada en el seno de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) y orientada a ser un órgano de consulta y diseño de estrategias en materia de disposición de desechos sólidos.
2008	Comisión Metropolitana de Desechos Sólidos (Comedes)	Comisión diseñada en el seno de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) y orientada a ser un órgano de consulta y diseño de estrategias en materia de disposición de desechos sólidos.

Fuente: [http://data.semovi.cdmx.gob.mx/wb/stv/comision\\_metropolitana\\_de\\_transporte\\_y\\_vialidad.html](http://data.semovi.cdmx.gob.mx/wb/stv/comision_metropolitana_de_transporte_y_vialidad.html); [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4945401&fecha=01/03/1999](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4945401&fecha=01/03/1999); [http://sedemet.edomex.gob.mx/seguridad\\_publica\\_procu\\_justicia](http://sedemet.edomex.gob.mx/seguridad_publica_procu_justicia); <https://books.google.com.mx/books?id=pzXUDDAAAQBAJ&pg=PT138&dq=Comisi%C3%B3n+Sectorial+Metropolitana+de+Transporte+y+Vialidad&source=bl&ots=VehgLK9g1l&sig=nj29xXDaiT-24wAAr0E-AixNc&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewixjLSi2qfVAhVCMsYKHV47BpwQ6AEIR-jAF#v=onepage&q=Comisi%C3%B3n%20Sectorial%20de%20Transporte%20y%20Vialidad&f=false>; fecha de consulta: 23 de septiembre de 2017.

Aunado a ello, estos espacios intermunicipales se han caracterizado por la descoordinación entre las políticas públicas de los distintos sectores y niveles de gobierno y la incapacidad para llevar a cabo programas y acciones que enfrenten con eficacia los problemas que afectan a las poblaciones localizadas en territorios sujetos a distintas instancias administrativas.<sup>55</sup> Espacios que se supeditan sólo al acuerdo de voluntades y sin un carácter vinculatorio ni obligatoriedad para los actores involucrados.

Con respecto al tratamiento de los problemas ambientales, en especial para la calidad del aire y cambio climático, en 2013 se firma el convenio de coordinación para la conformación de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME),<sup>56</sup> ésta representa uno de los mecanismos más recientes orientados a lograr una coordinación intermunicipal.

La CAME es un órgano de coordinación administrativa intergubernamental integrada por el gobierno federal, los gobiernos del Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Morelos y Tlaxcala. Dicha comisión tiene como objetivo la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la región que se extiende a las 16 delegaciones de la Ciudad de México y 224 municipios en total entre el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala; abarca diez zonas metropolitanas: Valle de México, Toluca, Tianguistenco, Pachuca, Puebla, Tula, Tulancingo, Cuautla, Cuernavaca y Tlaxcala-Apizaco. Para cumplir con lo anterior, la comisión trabaja en cuatro temas: el mejoramiento de la calidad del aire, combate al cambio climático, la gestión integral de recursos hídricos y la conservación y restauración de la biodiversidad.

Si bien a la CAME se le encomienda la planeación y ejecución de acciones, lo cierto es que sólo funge como órgano propositivo ya que no tiene facultades para ser responsable de ejecutar las medidas convenidas. Tampoco tiene atribuciones para obligar a las entidades a llevar a cabo las acciones ni mucho menos a que destinen recursos financieros para implementarlas. Aquí destaca una de sus principales debilidades, por ejemplo, en 2016, el Consejo Científico Asesor de la CAME<sup>57</sup> desarrolló 168 medidas orientadas a mejorar la calidad del aire; sin embargo, su

<sup>55</sup> Ejemplo de ellos son los estudios de José Luis Lezama, *op. cit.*; Alfonso Iracheta, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, El Colegio Mexiquense/Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, y Alfonso Iracheta, *Evaluación del fondo metropolitano 2006-2009, Informe final de evaluación externa 2010 y su resumen ejecutivo*, El Colegio Mexiquense/SHCP-BID, México, 2010; Luis Alberto Salinas Arreortua, *op. cit.*, 2017.

<sup>56</sup> La CAME sustituye a la Comisión Ambiental Metropolitana. DOF. Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, jueves 3 de octubre de 2013.

<sup>57</sup> La Comisión tiene la participación de un Consejo Científico Asesor con prestigio del más alto nivel para apoyar los procesos de toma de decisiones de la Comisión.



implementación dependía del presupuesto que cada gobierno local destinara. Al respecto, el coordinador ejecutivo de la CAME comentaba: “Ya que estén presentadas las medidas corresponderá a cada entidad incluir la inversión requerida en su programación presupuestaria para el próximo ejercicio porque en este ejercicio fiscal muchas de las medidas no van a poder ser integradas.”<sup>58</sup>

Para la operación, administración y funcionamiento de la Comisión se constituyó el órgano de gobierno, integrado por el titular de la Semarnat, el jefe de gobierno del Distrito Federal, los gobernadores de Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, los cuales tienen voz y voto. En este órgano no hay una participación de gobiernos locales (municipios y delegaciones), éstos sólo pueden participar como invitados con voz, pero no voto. Cabe destacar que la creación de la comisión, así como las obligaciones y los derechos contraídos por la participación en esta comisión, son producto de la buena fe de los participantes.<sup>59</sup>

Para cumplir con sus funciones, la CAME no cuenta con una estructura financiera propia que le permita ejecutar las acciones que plantee, dispone de recursos del fideicomiso de la comisión (Fideicomiso Ambiental de la Megalópolis) y que asciende a 24 millones de pesos. Además, recursos provenientes del Fideicomiso 1490 que se desprende de una aportación de cinco pesos que las entidades realizan por cada operación de verificación vehicular que sucede en su territorio, ese monto en total suma alrededor de 55 millones de pesos al año. Los recursos se destinarán al cumplimiento de los objetivos de la comisión, así como a la operación y administración de su coordinación ejecutiva.<sup>60</sup> Hasta 2016, se ocuparon 35 millones de pesos para fortalecer el sistema de monitoreo de la megalópolis, el cual comprende 56 estaciones. Además, se destinaron recursos para dos estudios, el primero referido a una auditoría a los verificadores y el otro orientado a la exposición a contaminantes en las ciudades de Toluca, Cuernavaca y Pachuca.<sup>61</sup>

Cabe destacar que, de las aportaciones estatales, la mayor parte de los recursos que conforman el fideicomiso corresponde al gobierno de la Ciudad de México, que

<sup>58</sup> Evlyn Cervantes, “Preocupa a CAME Financiamiento”, *Reforma*, 25 de mayo de 2016, [<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=852818&urlredirect=http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=852818>], fecha de consulta: 15 de agosto de 2017.

<sup>59</sup> Ver cláusula décimo sexta del Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis. *DOF*. Convenio de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, jueves 3 de octubre de 2013, p. 25.

<sup>60</sup> CAME. Fideicomiso para Apoyar Programas, Proyectos y Acciones Ambientales en la Megalópolis, 10 de febrero de 2016, [<https://www.gob.mx/comisionambiental/acciones-y-programas/fideicomiso-para-apoyar-programas-proyectos-y-acciones-ambientales-en-la-megalopolis>], fecha de consulta: 27 de julio de 2017.

<sup>61</sup> Evlyn Cervantes, *op. cit.*

verifica en promedio 2.1 millones de automóviles al semestre; esto equivale a 10.5 millones de pesos de los 25 millones que recauda semestralmente la CAME.

Además de estos fideicomisos, la CAME también puede solicitar recursos al Fondo Metropolitano del Valle de México, el cual se forma con recursos federales asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las diversas zonas metropolitanas del país y forma parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

Asimismo, la CAME puede recibir recursos adicionales para asesorías y estudios técnicos de organizaciones internacionales. Para 2015, la comisión había recibido apoyo del programa MLEDS del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) y de la U.S. Agency for International Development (USAID) para realizar una evaluación del estado de la flota de transporte público en las entidades de la megalópolis y desarrollar un análisis para diseñar el esquema de participación público-privada, el modelo de negocio y los incentivos necesarios para la renovación de la flota de transporte público.<sup>62</sup>

Como se puede observar, esta comisión, como las creadas en años anteriores, se caracteriza por ser un órgano propositivo, no cuenta con autoridad para ejercer sus funciones ni con recursos suficientes, carece de un carácter vinculatorio y una obligatoriedad para los que participan; además, es un espacio creado a partir del acuerdo de voluntades.

A pesar de la importancia que representa la comisión para la gestión ambiental, lo cierto es que hasta el momento faltan instrumentos de planeación que reconozcan y asuman que los problemas ambientales se extienden sobre todos los niveles espaciales, atraviesan las fronteras jurisdiccionales y no respetan lindes políticos, geográficos o administrativos. Por ello, diferentes dependencias gubernamentales, federales, locales y municipales, se ven implicadas en la problemática y, sobre todo, en el diseño y la implementación de acciones conjuntas que emerjan de una visión común e integral para lograr una gobernanza efectiva. El reto es diseñar acciones que requieran la coordinación de todos los actores implicados a nivel nacional, regional y local.

La diversidad de objetivos e intereses de quienes participan en la CAME son reflejo de la pluralidad política de cada uno de ellos. Por ejemplo, a nivel estatal, actualmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna el Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala; mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobierna la Ciudad de México y Morelos; el Partido de Acción Nacional (PAN) gobierna Puebla. En la Ciudad de México, el PRD gobierna seis delegaciones; Morena, cinco; PRI-Partido Verde, tres, y PAN, dos delegaciones.

<sup>62</sup> CAME, "La CAME a 2 años. Modelo de gobernanza regional", 10 de febrero de 2016, [<https://www.gob.mx/comisionambiental/articulos/la-came-a-2-anos>], fecha de consulta: 27 de julio de 2017.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Los problemas ambientales, como otros problemas que viven y enfrentan los habitantes de la ZMCM, imponen desafíos a las autoridades municipales, estatales y federales, ya que no pueden ser atendidos a partir de estructuras administrativas que gestionan su territorio con base en límites político-administrativos y a una escala local; problemas que requieren para su atención de espacios donde autoridades de distintos niveles de gobierno cooperen y se coordinen para atenderlos.

Cualquier fenómeno puede ser descrito en relación con las condiciones específicas de sus fronteras y sus alcances. Mantener cierta claridad con respecto a la magnitud y los alcances de los procesos involucrados en la gestión de los problemas metropolitanos, asociados con el medio ambiente, contribuye a determinar también los retos en materia de coordinación. Cuando las fronteras jurisdiccionales no se ajustan a los requerimientos de control de determinado asunto, el resultado deseable podría ser la transferencia de esa función gubernamental específica hacia una unidad de escala distinta, capaz de ejercer el control de forma más adecuada, esto es, el establecimiento de entidades de coordinación *ad hoc*, por ejemplo las comisiones.

Para el caso México, existen varios planteamientos a favor del impulso de instituciones de gobierno con alcances metropolitanos para establecer autoridades metropolitanas orientadas a la gestión metropolitana; sin embargo, existen posturas que sostienen que los gobiernos metropolitanos representan un retroceso hacia formas centralizadas de gobierno.<sup>63</sup> No hay consenso sobre el tipo de gobierno metropolitano. En lo que no hay duda es en la necesidad de lograr una verdadera articulación entre los niveles de gobierno por medio de espacios de negociación e intercambio que vayan más allá de estructuras administrativas que gestionen de forma fragmentada una zona metropolitana con base en límites político-administrativos y en una determinada escala; espacios que respondan al interés público y no a las inercias burocráticas y de lucha de poder.

En el país existe un marco jurídico que permite la creación de espacios donde autoridades de distintos niveles de gobierno cooperan y se coordinan para atender problemas que son comunes a sus territorios, a partir de este marco se han establecido mecanismos intermunicipales de coordinación y asociación que fungen como alternativa para que estados y municipios puedan coordinarse o asociarse y, así, atender los problemas metropolitanos. Sin embargo, su participación es voluntaria, y carecen de un carácter vinculatorio y una obligatoriedad para los actores involucrados. Por ello, más que una fortaleza, es una debilidad.

<sup>63</sup> José Luis Lezama, *op. cit.*

No existen mecanismos legales que permitan la coordinación supramunicipal mucho menos para la conformación de gobiernos metropolitanos dotados de autonomía financiera y decisiones sobre su ámbito de actuación. En este sentido, la realidad de las metrópolis actuales se confronta con un diseño institucional muy territorial. El marco legal actual restringe a los municipios en sus atribuciones para lidiar con problemas cuyas causas e impactos trascienden esos límites.

Las metrópolis, específicamente la ZMCM, necesitan modelos de gobierno, coordinación y gestión más flexibles y, a la vez, mucho más efectivos que los actuales. Modelos que partan de una visión regional de los problemas, pero capaces de adaptarse a las necesidades más locales que enfrentan los ciudadanos, relacionadas con temas más acotados, como la eficiencia en la prestación de bienes y servicios. En este sentido, se cuenta con un entramado de figuras de autoridad coexistiendo y tratando de atender los problemas ambientales bajo leyes, estrategias, planes y esquemas fiscales propios de cada entidad federativa. Sin embargo, no existe un mecanismo efectivo para ejercer actos de autoridad que reconozca en el espacio metropolitano su campo de acción e impacto.

## VISIÓN CIUDADANA DE LA REALIDAD

MA. DE LOURDES FOURNIER GARCÍA\*

CLAUDIA ORTIZ GUERRERO\*\*

### INTRODUCCIÓN

ESTE TRABAJO SE basa en la encuesta de opinión pública *Actualidad desde la Ciudad de México* que aplicó, durante febrero de 2017, el Gabinete de Encuestas por Muestreo (GEM) de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (UAM-X) a adultos mayores de 18 años que vivieran en alguna de las 16 delegaciones de la Ciudad de México.

El tamaño calculado de muestra de 445 se ajustó a 480, con un intervalo de confianza de 80% y un nivel de precisión de  $\pm 3\%$ . Con cuotas no proporcionales se aplicaron 30 cuestionarios en cada una de las 16 delegaciones de la Ciudad, en puntos de afluencia específicos de acuerdo con la distribución de niveles socioeconómicos, lo cual permite obtener estimadores válidos para toda la ciudad y tener una buena idea a nivel delegacional.

En la encuesta se exploraron las principales preocupaciones de los participantes, con base en el ámbito personal y familiar, para llegar a la situación de México ante los cambios en el mundo, en especial, en los temas de fronteras y migración. También se indagó la percepción de la muestra sobre los niveles de seguridad pú-

\* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura, coordinadora del Gabinete de Encuestas por Muestreo (GEM) de la UAM-Xochimilco.

\*\* Consejera del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (sep.-2014/oct.-2017), e integrante del GEM de la UAM-Xochimilco.

blica y respeto a los derechos humanos de diferentes grupos vulnerables. El sondeo continuó con una evaluación del nivel de confianza en diversas instancias gubernamentales, políticas y de procuración de justicia. Ya que una ciudadanía informada puede actuar de manera más coherente frente a los retos de la realidad, se exploró en la encuesta el consumo de medios convencionales y el nivel de confianza que en ellos se deposita, para después indagar lo correspondiente a los medios en línea.

La vertiente cualitativa se cubrió mediante preguntas abiertas de profundización a lo largo de la encuesta, para finalizar con seis preguntas de este tipo que van desde la relación México-Estados Unidos y el precio de la gasolina hasta las protestas locales y nacionales.

## REALIDAD NACIONAL

Hacia finales de 2017, México enfrentó múltiples problemas tanto internos como internacionales. La corrupción y la inseguridad, relacionadas muy de cerca con el crimen organizado, afectan a comunidades enteras en amplias zonas del territorio nacional con el consiguiente deterioro de la imagen a nivel internacional. Como resultado, el respeto a los derechos humanos se ha vuelto crítico: asesinatos, secuestros, desapariciones forzadas y “daños colaterales” son parte de las noticias de cada día y los ciudadanos comunes son víctimas tanto de las organizaciones criminales como de quienes, supuestamente, los defienden: las administraciones y policías locales, las fuerzas federales y el aparato de procuración de justicia.

Por otra parte, la situación en países de Centroamérica y el Caribe, sin descontar otras partes del mundo, hace que México sea parte de los tortuosos recorridos de quienes van en busca del “sueño americano” que parece desvanecerse ante una realidad globalizada y cada vez más tecnologizada. Precisamente la globalización y los cambios tecnológicos, que parecían augurar un mejor futuro, son para algunos una amenaza por las modificaciones en la estructura productiva y en los patrones de consumo; así, se busca volver a la reafirmación nacionalista y al cierre de fronteras, a la modificación o eliminación de tratados comerciales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), todo lo cual resulta en una amenaza para las economías emergentes como la nacional.

Es necesario reiterar que muchos factores afectan la calidad de vida de los mexicanos y el respeto de sus derechos fundamentales, entre ellos los niveles de corrupción de gobiernos federales y locales, a menudo en oculta o abierta colaboración con los cárteles de la droga que poseen un gran poder económico. Además, la falta de respeto a las leyes emanadas de la Constitución se ve reflejada en el in-

cumplimiento de los derechos humanos y provoca innumerables problemas legales que derivan en un alto nivel de impunidad.

Además, el respeto a los derechos humanos está muy relacionado con la justicia económica y social, y con la desigualdad: México es un ejemplo de problemas en estos sentidos. Aquí, uno de los hombres más ricos del mundo (Carlos Slim) coexiste con más de 23 millones de personas en pobreza o pobreza extrema. Esta desigualdad se debe a múltiples factores, pero uno de ellos persiste desde la época del virreinato y es la etnia; los grupos indígenas enfrentan enormes desventajas.<sup>1</sup> La desigualdad económica también está relacionada con niveles educativos y culturales que a su vez afectan las oportunidades de trabajo y participación social.<sup>2</sup>

De acuerdo con Balakrishnan y Heintz, y Balakrishnan *et al.*, la desigualdad en los ingresos y riqueza produce desigualdades en la distribución del poder. De esta forma, las élites se vuelven más poderosas políticamente conforme su riqueza se incrementa y sus privilegios impositivos crecen, mientras los gobiernos invierten cada vez menos en aspectos sociales, como educación y salud pública,<sup>3</sup> de lo que México es un ejemplo. La percepción sobre el respeto a los derechos humanos de diferentes grupos vulnerables es uno de los temas que se exploraron en la encuesta del GEM cuyos resultados se analizan más adelante.

Secuestros, “levantones” y desapariciones forzadas se han vuelto comunes en algunas regiones. Quienes llevan la peor parte son los migrantes, que cruzan el país al igual que algunos sectores de la población, lo que incluso ha provocado que poblados enteros sean abandonados. Se mencionan entierros masivos ilegales con tanta frecuencia en los medios nacionales que existe una especie de inmunidad ante este tipo de noticias. Los periodistas que informan sobre estos y otros problemas, como el manejo de drogas, la violencia, la corrupción, los malos manejos de las autoridades y las violaciones de los derechos humanos, se encuentran en constante peligro y realizan su labor bajo intimidación y amenazas de muerte (las cuales muchas veces se cumplen) a tal grado que México es considerado como uno de los países más peligrosos para los comunicadores; en los últimos 15 años más de 100

<sup>1</sup> Lee Brianna, “Economy: Rising Poverty, Inequality, Undermine Peña Nieto’s Economic Agenda”, *International Business Times (IBT)*, 2015, [<http://www.ibtimes.com/mexicos-economy-rising-povertyinequality-undermine-pena-nietos-economic-agenda-2080010>], fecha de consulta: 3 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Gerardo Esquivel, “Desigualdad Extrema en México: Concentración del Poder Económico y Político”, *IGUALES y Oxfam México*, junio de 2015, [<https://www.oxfamMexico.org>], fecha de consulta: 5 de agosto de 2017.

<sup>3</sup> Radhika Balakrishnan y James Heintz, “How Inequality Threatens all Human Rights”, *Open Democracy*, 29 de octubre de 2015 [<https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/radhika-balakrishnan-james-heintz/how-inequality-threatens-all-human-rights>], fecha de consulta: 3 de agosto de 2017.

periodistas han sido asesinados y los “ataques y detenciones vienen no sólo de los grupos criminales sino de las autoridades y las fuerzas de seguridad”<sup>4</sup>

Dada esta realidad, para la encuesta se eligió explorar qué tanto consideran los participantes se respetan los derechos humanos en la Ciudad de México, la cual habitan, y en seis estados en los que han ocurrido eventos graves difundidos por los medios, para obtener una opinión informada.<sup>5</sup> El estado de Morelos tiene una larga historia de conflictos sociales y en años recientes han ocurrido secuestros y desapariciones, junto con fosas clandestinas y mal desempeño de las autoridades.<sup>6</sup>

El área montañosa de Sinaloa, Chihuahua y Durango forma lo que se ha denominado el “triángulo dorado”, centro de la producción de drogas —especialmente mariguana— y la más lucrativa que es la amapola para la extracción de goma de opio. Chihuahua tiene una extensa frontera con Estados Unidos y, además de ser parte de la exportación de drogas, atrae a muchos migrantes en su camino hacia el país vecino, quienes, en muchos casos, son víctimas del tráfico de personas. Esto combinado con las áreas de producción de drogas, la lucha de los cárteles por territorio y las actividades de las fuerzas del orden en zonas rurales y urbanas, da como resultado violaciones a derechos, impunidad y corrupción.

Debido a cambios en la organización de los cárteles y el uso de áreas para producir mariguana y amapola, recientemente ha surgido un nuevo triángulo dorado en una zona montañosa que abarca parte de Michoacán, Guerrero y el Estado de México. Guerrero es un estado caracterizado por una gran desigualdad, con lujosos lugares de fama mundial (Acapulco e Ixtapa entre ellos) y población rural muy pobre, en ocasiones controlada por los cárteles de la droga y bajo la presión de las operaciones de las fuerzas federales. En Guerrero han ocurrido secuestros (el caso aún sin resolver del secuestro masivo de los 43 normalistas de Ayotzinapa sucedió aquí, en septiembre de 2014), desapariciones forzadas, entierros ilegales y fosas clandestinas son cosa común, junto con el asesinato de periodistas. Lo mismo puede decirse de Michoacán, con otro elemento que son las autodefensas o milicias del pueblo y algunos poblados que se han declarado independientes de la administración federal y estatal, ya que no los consideran capaces de garantizar su seguridad y sus derechos.

<sup>4</sup> Javier Garza Ramos, “Being a journalist in Mexico is Getting even More Dangerous Drug Cartels and Others Know they can Attack The Media with Little Fear of Consequences”, *Washington Post*, Washington USA, 2016.

<sup>5</sup> Amnistía Internacional, *Los Retos de México en Materia de Derechos Humanos. Memorandum de Amnistía Internacional para el Presidente Peña Nieto 2014*, Secretariado Internacional, Reino Unido, 2014.

<sup>6</sup> Human Rights Watch, *Informe Mundial 2014*, México, 2014, [<http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/mexico>], fecha de consulta: 10 de septiembre de 2017.



Tamaulipas es otro estado fronterizo con Estados Unidos que comparte la problemática antes anotada, con los cárteles intentando controlar territorios, mientras las fuerzas del Estado luchan de forma permanente contra ellos, todo bajo autoridades locales corruptas y policías aún más corruptas así como una falta casi total de efectividad del poder judicial; aquí se han localizado entierros masivos de migrantes.<sup>7</sup>

Los estados más pobres del país son Guerrero, Chiapas y Oaxaca, este último con un numerosa población indígena, la cual tiene como primera lengua su idioma nativo y trata de resistir la incursión de intereses privados que van en contra de sus territorios y sus formas ancestrales de vida. Esta región tiene sus propios problemas en lo que se refiere a derechos humanos, en parte debido a la falla del sistema judicial al manejar asuntos indígenas pero, sobre todo, debido a un prolongado descontento social encabezado por las protestas del sindicato de maestros, particularmente, de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) seguidos por otras asociaciones de trabajadores; represiones y enfrentamientos con la policía y las fuerzas armadas no son raras y para empeorar las cosas, desde 2014 seis periodistas han sido asesinados.<sup>8</sup>

Dada la situación hasta aquí descrita, con la peligrosa combinación de impunidad, corrupción de autoridades, grupos criminales y fuerzas armadas dedicadas a mantener un orden cada vez más frágil, la lista de grupos vulnerables sobre los que se decidió explorar en qué nivel las personas de la muestra consideran se respetan sus derechos básicos es larga (catorce), entre ellos periodistas, defensores de derechos humanos, indígenas, migrantes. La otra cara de la moneda corresponde a la confianza de quienes respondieron el sondeo y que representan a la ciudadanía de la capital del país; éstos forman parte del sector público y es muy baja. Existen razones para estos resultados y como ejemplo puede citarse una investigación que el *New York Times* presentó en su primera plana el 10 de julio de 2017 con el encabezado “Spyware sold to the Mexican Government targeted international officials”. Se trata de un *software* espía o *spyware* que una empresa israelí vende a gobiernos bajo la condición de uso restringido por la investigación criminal y terrorista, pero en México se ha empleado para espiar “a los más prominentes abogados especializados en derechos humanos, periodistas y activistas que luchan contra la corrupción”, así como también a académicos y políticos, de ahí la profunda desconfianza de los ciudadanos comunes. Se comprobó que este método de espionaje se utilizó para

<sup>7</sup> NPR, “Mexican Police Helped Cartel Massacre 193 Migrants, Documents Show”, *The Associated Press*, diciembre 22, 2014, [<http://www.npr.org/2014/12/22/372579429/mexican-police-helped-cartel-massacre-193-migrants-documents-show>], fecha de consulta: 10 de septiembre de 2017.

<sup>8</sup> Rodrigo Aguilera, “On the Margins: Why Mexico’s Southern States Have Fallen Behind”, *The Blog*, 2016, [[http://www.huffingtonpost.com/rodrigo-aguilera/on-the-margins-whymexico\\_b\\_7967874.html](http://www.huffingtonpost.com/rodrigo-aguilera/on-the-margins-whymexico_b_7967874.html)], fecha de consulta: 10 de septiembre de 2017.

conocer las actividades del equipo internacional encargado de investigar el caso Ayotzinapa y que se obstaculizó su labor. Al momento de escribir esto, las autoridades mexicanas han negado su responsabilidad y han prometido una investigación sin resultados claros hasta el momento.<sup>9</sup>

Todo lo anterior se va a reflejar en la forma en que los habitantes de la Ciudad de México perciben su entorno, con sus preocupaciones y su manera de ver la realidad cotidiana, su forma de construir opiniones, de enfrentar desafíos económicos y de actuar como ciudadanos frente a la política.

## OPINIÓN PÚBLICA Y PERCEPCIÓN

### *La encuesta*

Como ya se anotó, este trabajo se basa en la encuesta de opinión pública *Actualidad desde la Ciudad de México* que se aplicó durante febrero de 2017 por el GEM, UAM-X a adultos mayores de 18 años que vivieran en alguna de las 16 delegaciones de la Ciudad de México.

El tamaño calculado de muestra de 445 se ajustó a 480, con un intervalo de confianza de 80% y un nivel de precisión de  $\pm 3\%$ . Empleando cuotas no proporcionales se aplicaron 30 cuestionarios en cada una de las 16 delegaciones de la Ciudad, en puntos de afluencia específicos de acuerdo con la distribución de niveles socioeconómicos, lo cual permite dada esta representatividad obtener estimadores válidos para toda la ciudad y tener un buen acercamiento a nivel delegacional.<sup>10</sup>

En la encuesta se exploraron las principales preocupaciones de los participantes, partiendo del ámbito personal y familiar para llegar a la situación de México ante los cambios en el mundo en especial fronteras y migración. También se indagó la percepción de la muestra sobre los niveles de seguridad pública y respeto a los derechos humanos de diferentes grupos vulnerables. El sondeo continuó con una

<sup>9</sup> Azam Ahmed y Nicole Perlroth, "Using Texts as Lures, Government Spyware Targets Mexican Journalists and Their Families", *The New York Times*, junio 19, 2017 [<https://www.nytimes.com/2017/06/19/world/americas/mexico-spyware-anticrime.html>], fecha de consulta: 10 de septiembre de 2017.

<sup>10</sup> María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado, Laura Rosseti y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Derechos Humanos desde el Distrito Federal", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco. México, febrero de 2015; María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Actualidad en la Ciudad de México", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

evaluación del nivel de confianza en diversas instancias gubernamentales, políticas y de procuración de justicia. Ya que una ciudadanía informada puede actuar de manera más coherente frente a los retos de la realidad, se exploró en la encuesta el consumo de medios convencionales y el nivel de confianza que en ellos se deposita, para después indagar lo correspondiente a los medios en línea.

La vertiente cualitativa se cubrió mediante preguntas abiertas de profundización a lo largo de la encuesta, para finalizar con seis preguntas de este tipo que van desde la relación México-Estados Unidos y, el precio de la gasolina hasta las protestas locales y nacionales que estaban ocurriendo en esa época.

### *¿Quiénes respondieron la encuesta?*

De las 480 personas que respondieron el sondeo 51% son hombres y 49% mujeres, con edades que van de 18 a 84 años y con un promedio de 35 años. El nivel socioeconómico de la muestra se determinó de manera aproximada al relacionar la colonia y la delegación en que viven a partir de los indicadores de Wilbert Sierra y Asociados S.A. (Wilsa) y se obtuvo que 63.5% corresponde al nivel de menores ingresos (1-9 salarios mínimos mensuales), 17.5% al sector inferior de la clase media (10-23 salarios mínimos), 12% a la parte superior de la clase media (24-79 salarios mínimos) y 3% al nivel de mayores ingresos (más de 80 salarios mínimos).

La ocupación principal de 17% es el estudio, 12% es ama de casa, 10% trabaja y estudia, 10% es empleado de gobierno, 9% labora en la iniciativa privada, 9% trabaja por su cuenta, 6% es comerciante establecido, 5% comercia en la vía pública, 5% es profesionista independiente, 4% afirma ser empresario, 3% es obrero, 2% está desempleado y otro 2% jubilado, mientras que el resto se dedica a otras ocupaciones.

Sobre el nivel máximo de estudios de la muestra se obtuvo que 22% ha concluido el bachillerato o su equivalente, otro 22% tiene licenciatura completa, 18% licenciatura incompleta que corresponde en su mayoría a jóvenes estudiantes, 10% tiene bachillerato incompleto o su equivalente, 10% secundaria completa, 4% primaria completa, 4% comercio o carrera técnica, 3% maestría, 2% primaria incompleta, 2% secundaria incompleta, 1% doctorado, 1% sin estudios y el restante 1% no indicó su nivel.

### *Principales preocupaciones*

El primer tema de la parte medular del cuestionario está dedicado a explorar las principales preocupaciones de los encuestados, con los resultados del cuadro 1 puede observarse que éstas son los dos aspectos enfocados a lo familiar, pero

también son de peso la economía nacional y la inseguridad, seguidos de cerca por la corrupción y el manejo de recursos del sector público. En lo internacional se exploró el paso de migrantes por este país y al regreso de mexicanos ilegales en Estados Unidos (es decir, de quienes no cumplen desde el punto de vista jurídico con los procedimientos migratorios de ese país), que tienen una importancia intermedia en la escala de inquietudes de los encuestados.

CUADRO 1. PRINCIPALES PREOCUPACIONES

Aspectos	Nada		Poco		Regular		Mucho		Muchísimo	
	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%
Inseguridad	7	1.5	25	5.2	70	14.6	199	41.5	179	37.3
Economía del país	7	1.5	11	2.3	93	19.4	208	43.4	160	33.4
Economía familiar	5	1	12	2.5	75	15.7	180	37.6	207	43.2
Transporte/movilidad	18	3.8	55	11.5	133	27.8	180	37.6	93	19.4
Salud integrantes familia	4	0.8	11	2.3	60	12.6	167	34.9	236	49.4
Corrupción	15	3.1	23	4.8	92	19.3	177	37.1	170	35.6
Narcotráfico	22	4.6	43	9	125	26.1	158	33	131	27.3
Manejo de recursos en el sector público	20	4.2	34	7.1	128	26.8	166	34.7	130	27.2
Paso de migrantes por México	40	8.4	94	19.7	149	31.2	124	25.9	71	14.9
Regreso de mexicanos ilegales de EEUU	39	8.2	78	16.3	134	28	132	27.6	95	19.9

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Actualidad en la Ciudad de México", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

Sobre las perspectivas personales y familiares para el año 2017, para complementar lo anterior se obtuvo que 29% (131 personas) cree que será igual que 2016,

53% (243 respuestas) teme será peor y una minoría de 18% (83) es optimista y espera que mejore.

### *La seguridad pública*

Como se puede ver en el apartado anterior una importante preocupación de los habitantes de la Ciudad de México es la seguridad. Como en toda gran urbe, el ciudadano es víctima de delitos menores y mayores, pero también preocupa el resto del país, lo que se ha acentuado en los últimos años con la presencia de grupos delincuenciales organizados, que establecen “territorios” para operar, en especial en la distribución de drogas. Este aspecto se exploró siguiendo una forma ya empleada en estudios anteriores, la cual permite comparar la percepción no sólo de esta muestra sino de otras anteriores. Los resultados actuales se muestran en el cuadro 2, donde se aprecia que se percibe el nivel de seguridad en el país en general y en la ciudad como malo o pésimo, ligeramente aceptable en la delegación en que se vive, un poco mejor en la colonia y en la calle, aunque si se suman “Malo” y “Pésimo”, casi 36% (172 personas) de la muestra, no se sienten seguros en la calle donde está su domicilio.

CUADRO 2. PERCEPCIÓN SOBRE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Nivel de seguridad en:	Muy bueno		Bueno		Regular		Malo		Pésimo	
	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%
México/ El país	1	0.2	19	4	107	22.3	177	37	175	36.5
Ciudad de México	4	0.8	39	8.1	125	26	165	34.4	147	30.6
Delegación en que vive	10	2.1	66	13.8	154	32.1	142	29.6	108	22.5
La colonia en que vive	13	2.7	95	19.8	155	32.4	117	24.4	99	20.7
La calle en que vive	30	6.3	118	24.6	159	33.2	101	21.1	71	14.8

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), “Actualidad en la Ciudad de México”, *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

*El problema de los derechos humanos*

Con casos documentados al menos en los últimos 15 años y con hechos como los ocurridos en Tlatlaya y Ayotzinapa, la problemática sobre el respeto de los derechos humanos en todo México no sólo influye en la percepción de quienes viven en la Ciudad de México, afecta también la imagen del país en el extranjero, su ubicación en las clasificaciones de calidad de vida de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de cumplimiento del respeto de derechos fundamentales de organizaciones no gubernamentales como Oxfam. Sobre la percepción de esta muestra representativa, mediante una escala semántica se indagó cuánto creen los participantes que se respetan los derechos humanos de diferentes grupos sociales, algunos de ellos especialmente vulnerables. Cabe anotar que en este seguimiento se agregó “Manifestantes” ya que recientes protestas han desembocado en conflictos con la autoridad. En primer lugar, los resultados del cuadro 3 indican que menos de 5% de la muestra piensa que se respetan en su totalidad los derechos de los grupos sociales explorados, con excepción de las diversas religiones con un 5.4%, 22.7% cree que los derechos de niños y niñas se respetan mucho y 43.1% piensan que esto cae en el nivel de “Regular”. Sobre las mujeres, aunque el mayor peso se da en “Regular”, la suma de “Poco” y “Nada” llega a 35%, poco satisfactorio en realidad.

Si se acumulan las menciones para “Nada” y “Poco”, la consideración de la muestra sobre el respeto a los derechos de migrantes, indígenas, campesinos y obreros aparece con el mayor número de menciones, mientras la percepción acerca de los derechos del resto de grupos de la lista presenta que, en opinión de los ciudadanos entrevistados representativos de las personas mayores de 18 años que viven en la Ciudad de México, existe un frágil respeto de sus derechos básicos.

CUADRO 3. PERCEPCIÓN SOBRE EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Grupos	Nada		Poco		Regular		Mucho		Totalmente	
	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%
Campesinos	168	35	224	46.7	73	15.2	12	2.5	3	0.6
Obreros	122	25.5	229	47.8	114	23.8	12	2.5	2	0.4
Niños y niñas	44	9.2	94	19.6	207	43.1	109	22.7	26	5.4
Mujeres	61	12.7	107	22.3	205	42.7	90	18.8	17	3.5
Indígenas	197	41.1	199	41.5	64	13.4	14	2.9	5	1
Migrantes	156	32.5	185	38.5	116	24.2	20	4.2	3	0.6

Minorías sexuales	108	22.5	166	34.7	141	29.4	52	10.9	12	2.5
Diversas religiones	52	10.9	106	22.1	196	40.9	99	20.7	26	5.4
Discapacitados	62	12.9	135	28.1	171	35.6	88	18.3	24	5
Personas de la tercera edad	62	12.9	135	18.1	171	35.6	88	18.3	24	5
Periodistas	116	24.2	139	29	175	36.5	39	8.1	11	2.3
Defensores de derechos humanos	97	20.3	140	29.3	178	37.2	47	9.8	16	3.3
Estudiantes	70	14.6	122	25.4	192	40	83	17.3	13	2.7
Manifestantes	127	26.5	169	35.2	122	25.4	42	8.8	20	4.2

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Actualidad en la Ciudad de México", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

### *La confianza en diversas instancias*

La siguiente sección cuantitativa del sondeo está dedicada a la obtención de evaluaciones, en una escala de 1 a 10, para la confianza en instancias que directa o indirectamente tienen que ver en México con la creación de políticas públicas, el manejo de la economía, la impartición de justicia, las relaciones internacionales y el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos. En el cuadro 4, en primer lugar, destaca lo bajo de las evaluaciones promedio para todas las instancias consideradas por la muestra; además, coloca en el último lugar al Partido de la Revolución Institucional (PRI) como partido político, con 2.5; al Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido de la Revolución Democrática (PRD) apenas un poco más arriba, con 2.9. Ministerios públicos (3.5), policías en general (3.6), funcionarios federales (3.7) y gobiernos delegacionales (3.7) ocupan el siguiente nivel. Los gobiernos federal y de la Ciudad de México coinciden con (4.0) y el máximo es 5.3 para las fuerzas armadas, con las cuales los habitantes de esta ciudad tienen poco contacto.

Como complemento de lo anterior y a fin de detectar inclinaciones partidistas y su posible cambio ante la situación económica general, las denuncias de corrupción a gran escala, el aumento del costo de los combustibles, las presiones provenien-

tes del país vecino del norte y su nueva administración, la actitud de la presidencia mexicana y un largo etcétera, se preguntó: “¿Por qué partido votó en las pasadas elecciones presidenciales de 2012?” Lo que dio como resultado (excluyendo la parte de la muestra menor de 23 años que en 2012 no tenía edad para votar) que 34% (152 personas) que no votaron, 9% (39 casos) anularon su voto, 13% (57) votaron por el PAN; 12% (54), PRI; 21% (95), PRD y el restante 11% (50 respondentes) se inclinaron por otro partido. Esta pregunta fue seguida por “Si el día de hoy hubiera elecciones presidenciales, ¿por qué partido votaría?” y se obtuvo que un 22% (94 personas) se abstendría de votar, 17% (72 casos) anularía su voto, 12% (52) elegiría al PAN, 5% (20) se decantaría por el PRI, 6% (24) por el PRD y 24% (103 respondentes) por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Como se puede ver en el cuadro 5, tanto el PRI como el PRD presentan un importante descenso en popularidad, especialmente el segundo, mientras que Morena se beneficia de esta pérdida y el PAN aparece estable.

CUADRO 4. RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS

<b>Instancia</b>	<b>Promedio (escala de 1 a 10)</b>
Gobierno federal	4
Gobierno de la Ciudad de México	4
Fuerzas armadas	5.3
Policías	3.6
Ministerios públicos	3.5
Gobiernos delegacionales	3.7
Partidos políticos: PAN	2.9
Partidos políticos: PRI	2.5
Partidos políticos: PRD	2.9
Jueces	4
Funcionarios federales	3.7
Funcionarios locales	3.7

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), “Actualidad en la Ciudad de México”, *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.



CUADRO 5. ELECCIONES PASADAS Y FUTURAS

Actuación electoral	Voto de 2012		Intención de voto	
	Conteo	%	Conteo	%
PAN	57	13	52	12
PRI	54	12	20	5
PRD	95	21	24	6
Morena	----	----	103	24
Otro	50	11	61	14
No votó	152	34	94	22
Anular voto	39	9	72	17
Total de respuestas válidas	447	100	426	100

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Actualidad en la Ciudad de México", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

### *Medios de comunicación*

En épocas de continuos cambios, inseguridad e incertidumbre es importante que los ciudadanos se mantengan informados, por lo que la última sección cuantitativa se dedicó a explorar a través de qué medios se informan los encuestados sobre lo que ocurre en el país, separando los medios convencionales (prensa escrita, radio y tv) y la confianza depositada en ellos de los que prefieren los nativos cibernéticos. Los resultados indican además que 86% de la muestra cree que las cadenas privadas de televisión no informan con veracidad sobre lo que ocurre en el país. En el cuadro 6 se puede ver el número de menciones de los medios convencionales y los niveles de confianza correspondientes, con una confianza promedio apenas aceptable para prensa y baja para radio y televisión. En prensa escrita, *El Universal* y *La Jornada* fueron los más mencionados, en radio es imposible distinguir preferencias, pero en televisión Televisa, TV Azteca y Cable News Networks (CNN) aparecen un mayor número de veces.

CUADRO 6. MEDIOS CONVENCIONALES

Medio	Menciones		Nivel de confianza (escala 1 a 10)
	Conteo	%	
Prensa escrita	206	42.9	6.4
Radio	152	31.7	5.8
TV	241	50.2	5.8

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Actualidad en la Ciudad de México", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

Sobre el uso de redes sociales y comunicaciones en línea, un primer resultado fue que 85% (376 personas) sí los utilizan y 15% de quienes respondieron esta pregunta no lo hacen. Al analizar por grupos de edad, se tiene que, en la muestra, 257 personas menores de 30 años (54%) se les puede considerar nativos cibernéticos, y los 223 restantes no lo son, aunque parte de ellos sí emplean las nuevas tecnologías por lo que se trata de inmigrantes cibernéticos. Entre quienes consumen información por medio de las redes sociales o en línea, 62% son nativos cibernéticos y 38% no lo son; en cambio, 73% de los mayores de 30 años no lo hacen. En el cuadro 7 aparecen los niveles de utilización de medios en línea, donde destaca la popularidad de Twitter entre los más jóvenes y de Facebook entre los dos grupos de edad.

CUADRO 7. MEDIOS EN LÍNEA

Tipo	Facebook		Twitter		Muros		Portales de noticias/ blogs		Periódicos en línea		YouTube	
	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%
	Nativos	177	68	80	74	33	8.5	105	69	101	70	85
Inmigrantes	84	32	28	26	8	19.5	47	31	44	30	44	34

Nota: Se trata de respuestas múltiples y de porcentajes por tipo de medio.

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Actualidad en la Ciudad de México", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

*Estados Unidos, fronteras, gasolina y otras preocupaciones*

Al retomar tres de los resultados sobre las principales preocupaciones de la muestra que se relacionan con México y las cuestiones internacionales, es posible ubicar cuatro preguntas cerradas, con su correspondiente profundización abierta, sobre migrantes y fronteras (cuadro 8).

CUADRO 8. PREOCUPACIONES

Aspectos	Nada		Poco		Regular		Mucho		Muchísimo	
	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%	Conteo	%
Economía del país	7	1.5	11	2.3	93	19.4	208	43.4	160	33.4
Paso de migrantes por México	40	8.4	94	19.7	149	31.2	124	25.9	71	14.9
Regreso de mexicanos ilegales de EEUU	39	8.2	78	16.3	134	28	132	27.6	95	19.9

Fuente: María de Lourdes Fournier, Pedro Moreno, Gonzalo Rosado y Claudia Ortiz del Gabinete de Encuestas por Muestreo de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco (GEM UAM-X), "Actualidad en la Ciudad de México", *Reporte de Investigación*, UAM-Xochimilco, México, febrero de 2017.

A la pregunta "Cambios de legislación en EEUU han afectado a migrantes de paso por México, ¿le parece aceptable que se dé residencia mexicana a estas personas?" 59% (256 entrevistados) se decantó por "Sí", mientras que el restante 41% dijo "No"; las razones a favor fueron "Por solidaridad", "Porque si no, haríamos lo mismo que Estados Unidos", "Es gente que busca trabajar", "Para ser justos", "También vamos a otros países y requerimos un trato digno", "No debemos cerrar puertas", "Ni fronteras ni banderas", aunque algunos ponen condiciones "Sólo menores de edad y casos específicos". Quienes se oponen aducen "Ya somos muchos", "Somos un país saturado", "No vienen a trabajar", "La mayoría se dedica a la delincuencia en México", "Quitan trabajos", "No me gusta que residan aquí los extranjeros"; en fin, razones muy semejantes a las que manejan los vecinos del norte al hablar de quienes migran hacia allá. También, en este sentido, se ven algunos condicionamientos: "Sería bueno ayudarlos temporalmente", "Me parece que podrían quedarse un poco en lo que generan para regresar".

Sobre la construcción del muro fronterizo EEUU-México, 45.4% (213 personas) se declaró en contra, 32.6% (153) piensa que será inútil, 20.1% (96) se pronunció en el sentido de que están en su derecho y tan solo 1.5% (7 respondientes) dijeron estar a favor. Las razones en contra son claras: “No va a resolver nada”, “Es una tontería”, “Es una acción racista”, “Es una regresión al pasado, es absurdo, sólo hace tensa la relación entre dos países codependientes económicamente”; las razones dadas por quienes piensan que están en su derecho también resultan evidentes: “Pueden hacer lo que quieran de su lado”, “Es un país libre de hacer lo que le plazca”, “Siempre y cuando lo paguen ellos”, pero será inútil, ya que en opinión de los entrevistados, “Los migrantes siempre encuentran la manera, además, EEUU es un país formado por inmigrantes”, “De todas maneras van a buscar la forma de pasarse”, “Los mexicanos somos muy listos para que un muro nos detenga”. Entre las razones contrarias también se habló de la afectación ecológica, cultural y comercial. Las razones dadas por algunos de los siete que dicen estar a favor van de “Para protegernos de un posible ataque nuclear” a hablar de una cierta independencia para México. Este último porcentaje de 1.5% (7 personas) se mantiene al preguntar “¿Cree que México deba pagar esa construcción?” y el restante 98.5% (472) se declara en contra. Las razones en contra son de nuevo claras: “Si ellos lo hacen, ellos lo pagan”, “Quien lo quiere, que lo pague”, “Fue Trump quien lo prometió, que lo pague él”, “No debe ser, pero con el presidente que tenemos todo es posible”, “No es justo, que lo paguen ellos”, “Es un capricho de Trump” y algo contundente: “México no tiene la culpa de ser frontera con Estados Unidos”. Quienes están a favor mencionan que puede ser un beneficio para ambos países y también una persona fatalista piensa que “Tenemos deuda con EEUU y con eso se podría pagar”.

Las cosas cambian un poco cuando se indaga acerca del otro extremo del país al preguntar: “La frontera sur de México es ‘porosa’, ¿debería México construir un muro para defenderla?” Con 10.6% (47 respondientes) a favor y 89.4% (396) en contra. Quienes están a favor mencionaron cosas como “A veces ellos son peligrosos”, “Cada país tiene su población”, “Sin ser tan estrictos, ver qué es lo que pasan”, “No muro como tal, más control”, “Para que no pasen”. Las razones en contra son más bien humanitarias, como dar oportunidad, no truncar sueños, además de evitar seguir el ejemplo de Estados Unidos que se considera muy malo.

La última sección del cuestionario se diseñó con la finalidad de profundizar sobre dos temas relacionados (cambio en enero de 2017 de la presidencia de Estados Unidos y liberación del precio de la gasolina) por medio de seis preguntas abiertas. Se inició con “Dada la actual situación internacional, ¿qué opina de la actuación del gobierno mexicano durante las pasadas elecciones presidenciales de EEUU?” Unos pocos piensan que fue “Buena” o “Aceptable” aunque la mayoría la consideran “Débil”, “Suave”, “Prudente” “Temerosa”, “Tibia” pero “Pudieron hacerlo mejor” y para

los más críticos estuvo “Mal” o “Pésima”, “No tuvieron pantalones para defender a nuestro pueblo”, “No supo sacar la cara por México ni por los migrantes”, “No hay una postura definida, no hay planes”, “Debería defender a nuestro país y no dejarse pisotear” y también algunos comentarios sobre la inoportuna visita el 31 de agosto de 2016 del entonces candidato Donald Trump. Al preguntar “¿Cómo cree que influye el nuevo gobierno de EEUU en la economía de México?” Se acepta que es elevada, de 100% para algunos, “Afecta por el TLCAN”, “Afecta por el alza del dólar”, “Afecta en los precios”, porque “Era el principal comprador de México”, “Porque la mayoría de las grandes empresas son de EEUU”, pero además afecta “Porque nos denigra”, “Por la gasolina”, “Por los migrantes”; en fin, los participantes de la encuesta muestran en sus respuestas conciencia de la dependencia mexicana hacia el vecino del norte ante cuya reciente actitud prepotente y agresiva, a través de la actuación de Trump, en su mayoría se muestran preocupados y disgustados por la pobre actuación del gobierno mexicano.

La sección de economía personal y nacional se inició con la pregunta: “¿Está usted de acuerdo con las explicaciones del gobierno ante el alza del precio de las gasolinas?” El 10% (43 personas) sí las creen, mientras el restante 90% respondió que no. Entre quienes creen las razones la causa es clara: si sube el dólar el precio de la gasolina importada también tiene que aumentar, además lo consideran algo inevitable. La mayoría que no le cree al gobierno considera absurdas las explicaciones: “No tiene sentido que baje el petróleo y la gasolina sea más cara”, “El gobierno cree que somos tontos”, “Prometieron que ya no subiría”, “Peña nunca dice la verdad”, “No tiene lógica”, “Fue una burla”, en resumen: “Mienten”. Dado que hubo personas de los medios de comunicación que con pretendida sabiduría declararon que a quien no tiene automóvil no le afecta, se decidió pedir a los encuestados que explicaran en qué puntos les afecta de forma directa a ellos y a sus familias el alza del precio de la gasolina y los resultados, en su mayoría, son evidentes, de verdadera sabiduría popular, ya que afecta “En todo”, “En el transporte”, “En los precios”, “Me cuesta más transportar mi mercancía”, “Al subir la gasolina se desencadena una reacción que lleva al alza de absolutamente todo, lo cual afecta la economía familiar”, “En la canasta básica”. Acerca de las manifestaciones de protesta las opiniones se dividen, algunos las apoyan y las consideran justificadas, expresión del desacuerdo del pueblo con el gobierno, no obstante desaprueban la violencia; otros creen que el vandalismo y la violencia no deben darse y otros creen que hubo acarreo, que no fueron totalmente espontáneas.

La última pregunta fue: “¿Por qué piensa usted que México importa gasolina en vez de refinar su propio petróleo?” y se mencionó la “Falta de refinerías”, “Mala administración”, “Falta de inversión”, “Porque el dinero de Pemex se ha gastado en otras cosas” pero también se habló de falta de infraestructura, de pobre capacidad

técnica, de carencia de recursos y de corrupción, aunque para abreviar se podría concluir con lo dicho por uno de los encuestados: “Por tontos”.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Como ha ocurrido en cada toma de opinión efectuada por el GEM, los participantes de la muestra nos han dado a conocer que los habitantes de la Ciudad de México a quienes representan observan la realidad local y nacional de manera crítica, con posturas bastante claras ante la problemática personal y nacional, con poca confianza ante partidos políticos, autoridades y funcionarios federales y locales y frente a los encargados de la seguridad y la impartición de justicia.

En cuanto a la percepción sobre el respeto de los derechos humanos, de una lista de 14 grupos sociales, seleccionados porque en los últimos años se han visto relacionados con la problemática del respeto a sus derechos, los valores obtenidos denotan que, en opinión de la muestra, existe un frágil respeto de estos derechos básicos.

Al evaluar en una escala de 1 a 10 los niveles de confianza en diversas instancias que tienen que ver, ya sea directa o indirectamente, con la seguridad e impartición de justicia en México, destaca lo bajo de las evaluaciones promedio para todas las instancias consideradas por la muestra. Además, dicha evaluación coloca en el último lugar al PRI como partido político con 2.5, al PAN y al PRD apenas un poco más arriba con 2.9. Ministerios públicos (3.5), policías en general (3.6), funcionarios federales (3.7) y gobiernos delegacionales (3.7) ocupan el siguiente nivel. Los gobiernos federal y de la Ciudad de México coinciden con (4.0) y el máximo es 5.3 para las fuerzas armadas, con las cuales los habitantes de esta ciudad tienen poco contacto; si esto fuera la escuela, todos habrían sido reprobados por los ciudadanos que participaron en el sondeo.

Se indagó sobre el voto de la muestra en las pasadas elecciones presidenciales de 2012 y su posible cambio para 2018 y el resultado de 2012 para los principales partidos fue 13% PAN, 12% PRI, 21% PRD y, si el día de la encuesta hubiera elecciones presidenciales, 12% elegiría al PAN, 5% se decantaría por el PRI, 6% por el PRD y 24% por Morena, que resulta el gran beneficiado del descontento y la visión crítica de la ciudadanía, al menos por el momento.

Sobre migración esta muestra representativa presenta actitudes a veces muy humanas y otras francamente xenofóbicas (aunque por fortuna no mayoritariamente). Consideran que se podría aceptar a extranjeros si se tienen que quedar en México, pero con algunas vacilaciones y opiniones muy semejantes a las de nuestros vecinos del norte para no desear latinos, están en contra del muro fronterizo, que

de construirse sería inútil y creen que México no tendría que pagarlo, aunque podría suceder que un débil gobierno mexicano llegara a aceptar este costo. Al hablar de un muro en la frontera sur hay un ligero cambio, ya que podría ser positivo o al menos podría servir para tratar de controlar lo que ahí ocurre. Dos puntos en los que casi la totalidad de los entrevistados coincide son que Estados Unidos influye poderosamente en la economía mexicana y también que fue un error recibir el 31 de agosto de 2016 al entonces candidato Donald Trump.

Los participantes en su mayor parte no creen las explicaciones dadas para justificar el alza de la gasolina, que se inició a principios de 2017 y, aunque algunos lo asumen como algo inevitable, sienten que a todos nos va a afectar sin remedio. Las protestas que ocurrieron a principios de 2017 son para algunos aceptables, pero la violencia y el vandalismo no; además, muchos dudan que hayan sido espontáneas. Según las opiniones es evidente que la gasolina cuesta más porque el petróleo vale menos y el peso mexicano también, y se importa buena parte de la gasolina que se usa en el país por errores administrativos, corrupción, malos manejos o como alguien indicó en la encuesta “Por tontos”.

Esta instantánea de la realidad local, nacional e internacional muestra en general a una ciudadanía preocupada, viviendo una sensación diaria de inseguridad, consciente de las constantes violaciones de los derechos fundamentales de las personas, de lo poco confiables que son las autoridades y las instancias responsables de garantizar seguridad, derechos humanos y justicia. Inconformes o resignados ante la situación internacional y con expectativas económicas poco alentadoras, pero dispuestos a castigar con el voto en la próxima oportunidad.





# AYOTZINAPA: RECUERDOS Y RELATOS INFANTILES Y JUVENILES

ANNA MARÍA FERNÁNDEZ PONCELA\*

## INTRODUCCIÓN

### *Presentación*

EL TEXTO PRESENTA las miradas y voces infantiles y juveniles en torno a los hechos de Iguala (Guerrero) en septiembre de 2014: la desaparición forzada y el asesinato de estudiantes de la escuela normal Isidro Burgos de Ayotzinapa. Asimismo, se hacen patente sus recuerdos del pasado y sus propuestas para el futuro, todo ello desde el presente. ¿Cómo los infantes, adolescentes y jóvenes experimentaron estos sucesos impactantes y cómo lo expresan? Un acercamiento al tema que sólo pretende invitar a su reflexión.

### *Algunas ideas previas*

Una primera idea que inspira esta investigación es sobre la memoria social que siembran los movimientos sociales. Los movimientos poseen un ciclo de acción colectiva y protesta y, en algún momento, tiene lugar su declive y finalización por diferentes vías; sobre el tema existe una amplia literatura desde diversas corrientes y autores. No obstante, es posible pensar que queda la experiencia y la memoria.

\* Profesora-investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

Es más, hay quien afirma que sus logros o frutos, si los tiene, no siempre son claros y directos, en ocasiones sólo es posible observarlos con el paso del tiempo. Al respecto, traemos a estas páginas una frase de Wallerstein: “Tan sólo ha habido dos revoluciones mundiales. La primera se produjo en 1848. La segunda en 1968. Ambas constituyeron un fracaso histórico”, y añade: “Ambas transformaron el mundo. El hecho de que ninguna de las dos estuviese planeada y fueran espontáneas en el sentido profundo del término, explica ambas circunstancias: el hecho de que fracasaran y el hecho de que transformaran el mundo”.<sup>1</sup> Siguiendo con este orden de cosas pero ya centrándonos en el movimiento del 68, tanto en el mundo como en París y en México, vamos a seguir la reflexión.

Sobre el movimiento francés, hay quien lo considera un fracaso y quien ve un “precursor de la sociedad post-disciplinaria y, por lo tanto, como un mediador evanescente de la sociedad en la que vivimos ahora”.<sup>2</sup> Siempre hay una memoria o “remanente espectral” que engarza con el siguiente movimiento, señala Arditi, y también Wallerstein considera que se deja un legado aun cuando un movimiento se desintegre por represión o por cansancio, entre otras cosas.

En cuanto al mexicano, el movimiento estudiantil demandaba democracia, tolerancia y reconocimiento pero recibieron represión, “mostró el orden social antidemocrático y rígido del régimen, abriendo la posibilidad, después, de mayores espacios de participación”,<sup>3</sup> afirma Sergio Tamayo. Pérez Arce lo define así: “El 2 de octubre el gobierno acabó con el movimiento pero al mismo tiempo lo hizo inolvidable. Obtuvo el triunfo de las armas frente a un movimiento desarmado y sufrió una derrota moral”.<sup>4</sup> En fin, podríamos seguir con más citas de autores, sin embargo, lo que interesa aquí es dejar clara la idea de que los movimientos sociales —como también algunos acontecimientos impactantes— dejan huella y que otros pasos los siguen, nada queda igual.

Una segunda idea, inspiradora también, gira en torno a la configuración de las ideas sociales y políticas en las mentes infantiles durante su desarrollo psicosocial y humano. La literatura también es extensa y profunda, diversificada según épocas, escuelas y autores, por lo que sólo retomaremos algunas ideas para aterrizar el

<sup>1</sup> Giovanni Arrigui, Terence K. Hopkins e Immanuel Wallerstein, *Movimientos Antistémicos*, Madrid, Akal, 1999, p. 86.

<sup>2</sup> Benjamín Arditi, “Las Insurgencias no tienen un plan —ellas son el plan: performativos políticos y mediadores evanescentes”, *Revista Sul-Americana de Ciencia Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 9.

<sup>3</sup> Sergio Tamayo, “Crítica de la ciudadanía y movimientos sociales urbanos”, [<http://sergiotamayo.wordpress.com/2012/01/16/critica-a-la-ciudadania-y-movimientos-sociales-urbanos/>], 2012, p. 31.

<sup>4</sup> Francisco Pérez Arce, “La luna y el corazón (La cultura rebelde del 68)”, en C. San Juan (coord.), *El siglo xx mexicano. Lecturas de un siglo*, México, Ítaca, 2012, p. 226.

tema. Los sujetos estructuramos nuestras experiencias subjetivas que colaboran en la construcción de las ideas sociales y políticas;<sup>5</sup> de hecho, se considera que durante la adolescencia se empieza a entender el sistema democrático, así como la división de poderes y los límites de su ejercicio, por ejemplo. En palabras de Delval:

La representación del mundo social está constituida por elementos de distinta naturaleza. Por un lado el niño adquiere una serie de normas, que estipulan lo que debe hacerse y lo que no debe hacerse, y junto con ello valores sobre lo que es bueno desde el punto de vista social y lo que no lo es. Por otro lado se adquieren lo que podríamos denominar nociones, que incluyen la comprensión de procesos sociales, del funcionamiento de instituciones.<sup>6</sup>

En fin, lo que aquí interesa es que la endoculturación política es fundamental en la socialización primaria, incluso se diseñan diferentes etapas etarias de la misma: prepolítica entre los 4 y 7 años, cuasipolítica entre los 8 y los 11, y propiamente política, entre los 12 y 15 años, para decirlo de una manera resumida.<sup>7</sup> Lo anterior apenas es un marco general de lo que este trabajo presenta, pues no vamos a ahondar en su estudio, pero sí tenerlo en cuenta.

La tercera idea inspiradora es la importancia de la memoria en la vida biográfica íntima del sujeto y la generacional para el colectivo social. También sobre el tema hay una inmensa bibliografía, por lo que nos ceñiremos al esbozo de algunas cuestiones básicas. La memoria es la reconstrucción social colectiva del pasado en el espacio y en el tiempo, su presentización, toda vez que la configuración de la identidad grupal a través del tiempo<sup>8</sup>, colabora en la creación de identidades colectivas y proporciona cohesión social histórica.<sup>9</sup> Eso sí, “Cuando interviene la memoria, el acontecimiento recordado está siempre en estrecha relación con el

<sup>5</sup> Juan Delval, *Desarrollo humano*, Madrid, Siglo XXI, 1999.

<sup>6</sup> Juan Delval, “La representación infantil del mundo social”, en Elliot Turiel, Ileana Enesco y José Linaza (comps.), *El mundo social en la mente infantil*, Madrid, Alianza Editorial, 1989, p. 312.

<sup>7</sup> Jean Piaget, *Seis estudios de psicología*, Barcelona, Labor, 1986; Lev Vigotsky, “The Genesis of Higher Mental Functions”, en James Wertsch (ed.), *The Concept of Activity in Soviet Psychology*, Nueva York, Sharpe, 1981; Lawrence Kohlberg, “Development of moral character and moral ideology”, en Martin Hoffman y Lee Hoffman (eds.), *Review of child development research*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1964; Lawrence Kohlberg, “Estadios morales y moralización. El enfoque cognitivo-evolutivo”, en Elliot Turiel, Ileana Enesco y José Linaza (comps.), *El mundo social en la mente infantil*, Madrid, Alianza Editorial, 1989; Robert William Connell, *The child's construction of politics*, Melbourne, Melbourne University Press, 1971; Erik Erikson, *Sociedad y adolescencia*, México, Siglo XXI, 1972; Erik Erikson, *Identidad. Juventud y crisis*, Madrid, Taurus, 1985.

<sup>8</sup> Maurice Halbwachs, *Los marcos sociales de la memoria*, Barcelona, Anthropos, 2004.

<sup>9</sup> Enrique Florescano, “El patrimonio nacional. Valores, usos, estudio y difusión”, en Enrique Florescano (coord.), *El patrimonio nacional en México I*, México, Conaculta/FCE, 2004.

presente del narrador, es decir, con el tiempo de la instancia de la palabra”.<sup>10</sup> Al construir la identidad personal y dar continuidad a la biografía de los sujetos, enlaza recuerdos, los actualiza en el presente, y en su posible futura proyección. Se trata de la “identidad personal y continuidad del sí mismo en el tiempo”.<sup>11</sup> Sin olvidar, como se dijo, la creación del colectivo generacional que ha vivido en las mismas circunstancias, de continuidad o ruptura, que le ha proporcionado experiencias, cohortes de edad que en ocasiones conducen al cambio social.<sup>12</sup> Incluso se habla de la memoria como una suerte de acción social<sup>13</sup> y como impulsora de transformaciones políticas. Cabe añadir a este tema la importancia de las emociones como pegamento y fijación de la memoria, y como recreadoras del pasado y constructoras del porvenir.

Así, tenemos que importantes acontecimientos históricos, entre ellos movimientos sociales aparentemente derrotados, abren espacios inusitados y transformaciones poco visibles con el transcurso de los años; se podría decir que su semilla fecunda la tierra. La memoria biográfica personal y la memoria generacional germina también con el tiempo y en un clima social y humano propicio que florece y fructifica en el porvenir. Finalmente, la infancia y la adolescencia son las etapas del desarrollo humano en las cuales se configuran las ideas sociales y políticas en las mentes infantiles, se siembran las semillas que crecerán como las ideas y los cuerpos, se expandirán y se cosecharán en algún momento.

El presente estudio es un acercamiento a un mundo de posibilidades latentes, no develadas. Una reflexión que, guiada por las anteriores consideraciones, sólo pretende aproximarse al impacto de los sucesos violentos en Iguala, en las jóvenes generaciones, sus recuerdos y sus propuestas, sus experiencias, memorias, emociones y reflexiones. No se pretende futurizar, sólo recabar información de forma descriptiva y narrativa de lo que significó el hecho, lo que se grabó en sus memorias, sus reacciones y cosmovisiones, en especial teniendo en cuenta que los sujetos de este estudio pertenecen a toda una generación, la generación Z (1996-2006),<sup>14</sup> y todo lo que ello puede implicar hacia el futuro.

<sup>10</sup> Joel Candau, *Memoria e identidad*, México, Ediciones del Sol, 2001, p. 97.

<sup>11</sup> Elizabeth Jelin, *Los trabajos de la memoria*, Madrid, Siglo XXI, 2002, p. 25.

<sup>12</sup> Norman Ryder, “Análisis de cohortes”, *Enciclopedia internacional de las Ciencias sociales*, volumen 2, Bilbao, Aguilar, 1977.

<sup>13</sup> Félix Vázquez, *La memoria como acción social. Relaciones, significados e imaginarios*, Barcelona, Paidós, 2001.

<sup>14</sup> Emiliano González, “¿Qué quiere la generación Z?”, *Milenio*, México, 5 de agosto, 2016, [[http://www.milenio.com/tendencias/Regreso\\_a\\_clases-generacion\\_z-centennials-autodidacta-emprendedores-tendencias\\_0\\_785321785.html](http://www.milenio.com/tendencias/Regreso_a_clases-generacion_z-centennials-autodidacta-emprendedores-tendencias_0_785321785.html)].

*La metodología de la investigación*

Con objeto de revisar y reflexionar en torno a las voces y la visión infantil y juvenil de los sucesos acaecidos a los jóvenes de Ayotzinapa en otoño de 2014. Dado que la técnica de investigación que se seleccionó iba encaminada a una población joven, se optó por diseñar un cuestionario muy breve con unas indicaciones lo más claras posibles. Asimismo, se trató de directrices y preguntas de carácter cualitativo y abierto, para que las y los participantes pudieran expresarse sobre el asunto.

El ejercicio se aplicó en seis escuelas de la Ciudad de México, de primaria, secundaria y bachillerato entre la primavera y el otoño de 2015 —esto es, un año después de los hechos—, en los tres últimos grados escolares del primer nivel (4°, 5° y 6°) y en los tres grados de los que constan secundaria y bachillerato; siempre en un centro privado y otro público, con objeto de tener mayor diversidad en cuanto a su participación, y con 60 personas por escuela, en total 360 infantes y jóvenes.

Debo señalar que el alumnado de los tres últimos grados de la primaria tenía entre 9 y 12 años, el de secundaria iba de 12 a 15 en su mayoría, y en cuanto al bachillerato se encuentra entre 15 y 19 años. En cuanto al sexo, quedó conformado por una muestra de más mujeres (187) que de hombres (163). Las escuelas participantes fueron la escuela pública primaria Profesor Xavier Mejía, la primaria privada colegio Oviedo Schöntal, escuela secundaria pública Japón, secundaria privada Colegio México, CCH Ricardo Flores Magón y bachillerato privado Colegio México.

Si bien en ocasiones se interpretan y presentan tendencias reagrupadas según su significado, reiteramos, se trata de un ejercicio exploratorio, descriptivo y cualitativo. Es un acercamiento a los recuerdos de las vivencias de estos grupos en torno a unos sucesos concretos y el relato de los mismos. No se pretende proyectar estas experiencias hacia el futuro, como se dijo, sólo mostrarlas e invitar a reflexionar sobre éstas y su posible impacto en las mentes y los corazones de las jóvenes generaciones.<sup>15</sup>

## RECUERDOS DEL PORVENIR<sup>16</sup>

Los recuerdos, las experiencias y las expectativas tienen que ver, o mejor dicho, se relacionan directa e íntimamente con el mundo de los afectos; más todavía si nos referimos al mundo infantil. Así se graban, con el adhesivo emocional, historias sobre hechos políticos que nos acompañarán toda la vida y que, según los espe-

<sup>15</sup> Se agradece la colaboración de las instituciones en el acceso para la aplicación del instrumento.

<sup>16</sup> Frase tomada del título de la novela de Elena Garro.

cialistas, marcan incluso el devenir político del sujeto, como se ha comentado con anterioridad. En todo caso, es claro que configuran memorias histórico-sociales, personales y colectivas, pensamientos y sentimientos, experiencias y vivencias, sobre todo como generación coetánea, esto es, que comparte una determinada memoria histórica, pues todos los individuos vivieron una determinada situación, ya sea directa o informativamente hablando, de forma continua o interrumpida, como ya se mencionó.

Una pregunta central del cuestionario fue: “¿Qué recuerdas sobre lo que pasó el año pasado a los estudiantes normalistas de Ayotzinapa? Explícalo”. La intención es clara, rememorar lo acontecido y exponerlo de forma narrativa. Por supuesto, se trata de hurgar en sus memorias desde el presente, cuando tiene lugar el ejercicio. Se presentan los principales resultados, dando el mayor espacio posible a los testimonios recabados por su valor testimonial de primera mano.

### *Primaria*

Entre las narraciones que reconstruyen el recuerdo de los sucesos acaecidos meses atrás se pueden leer relatos como el siguiente: “Que se robaron o secuestraron a unos niños porque no querían que estudiaran y yo lo supe por el Facebook” (niña, cuarto de primaria privada), otra del mismo grupo añadió en el mismo sentido: “Recuerdo que los robaron a la salida de la escuela”, y otra más del mismo grupo afirmó: “Se fue en autobús, la policía los iba siguiendo y bajando del autobús los quemaron”. Un niño también de cuarto de primaria pero de una escuela privada escribió: “Los robaron y después en las noticias varias semanas dijeron que los habían quemado”, otro: “Algunos los quemaron y algunos escaparon”, y otro más: “Los agarraron a los estudiantes, los mataron, fue en Guerrero, y no los han encontrado”. En este punto hay que añadir que algunas niñas y algunos niños dijeron no recordar o no saber. También se comprueba que hay explicaciones que son aproximaciones a los hechos, o mejor dicho, a las noticias de los hechos, incluyendo versiones diversas. Esto tiene lugar por la joven edad que es consultada en el ejercicio, entre los 9 y 12 años, en la que algunas cosas parecen todavía confusas y la complejidad a veces es difícil de captar.<sup>17</sup>

Los de quinto de primaria pública también se movieron en esta dirección de mezclar cosas, quizás por su propia confusión, o tal vez por la expresión lingüística a veces poco clara. Una niña dijo: “Yo sé que unos soldados se escaparon y encerraron, mataron y no los dejaron salir hasta la fecha”, otra: “Que unos estudiantes

<sup>17</sup> Robert William Connell, *op. cit.*

fueron a un paseo, eran 43 y dijeron que ya no vivían y no sé más”, otra más: “Que mataron a 23 estudiantes de Ayotzinapa y solamente encontraron sus cadáveres”. Otra de este mismo grupo: “Que los asaltaron en un camión y sus papás quieren a los hijos vivos”; en esta última narración, más allá del relato de los acontecimientos, se da un paso en el recuerdo y se amplía la participación de actores sociales involucrados, se señala a los padres afectados buscando a sus hijos. Lo mismo acontece con la siguiente narración, en la que ya a los protagonistas iniciales, los estudiantes, se suma a sus familias y no sólo eso, también su emoción de dolor: “Que iban en un bus los estudiantes, y se subió alguien, y empezaron a matarlos, y su familia ahora sufre porque pide a sus hijos vivos”. Por su parte, los niños de este grupo, más parcos en palabras, señalaron: “Que se robaron a los estudiantes”, “Que mataron a los estudiantes de Ayotzinapa”, se ha de tener en cuenta que en estas edades las niñas presentan un mayor desarrollo lingüístico.<sup>18</sup>

Respecto a los de sexto, una niña dice: “Que mataron a 23 estudiantes de Ayotzinapa y sólo encontraron sus cadáveres”, mientras otra añade: “Que quemaron a los normalistas y el gobierno entregó sus cuerpos”. Un niño dijo: “Que los mataron y aventaron sus cenizas”, otro más señala: “Los agarraron a los estudiantes y los mataron, fue en Guerrero y no los han encontrado”, otro: “Yo recuerdo que los estudiantes iban en un camión y los mataron”, y “Que eran unos muchachos que iban en un camión y los bajaron y los mataron”. En este grupo los chicos fueron algo más explícitos.

En cuanto a los infantes de la primaria pública, concretamente los de cuarto grado, una niña dijo: “Se perdieron los estudiantes y encontraron sus cadáveres” y otra: “Que se desaparecieron 43 estudiantes de Ayotzinapa por ser contra la política”. Un niño explicó: “Creo que iban en un camión y los secuestraron porque estaban en contra de la policía”, y otro añadió ya presentando los resultados del evento: “Mataron a 43 personas, hicieron paros”, y otro más que involucró a la familia: “Los mataron y sus familias buscaron a sus hijos muy preocupados”, aquí aparece la emoción de nuevo. Se puede observar que la descripción de los hechos parece en general amorfa y desapegada en el sentido de decir lo que recuerdan o creen que se informó en las noticias o que pasó en la realidad; sin embargo, algunos avanzan presentando a padres y familias como coprotagonistas, mencionando al gobierno o a la policía, a veces con algún enunciado de emoción que describe lo que sienten algunos actores involucrados en los hechos.

Una niña de quinto grado expuso: “Que hubo un accidente y que mataron a los estudiantes”, otra también en tono descriptivo: “Que se perdieron 40 niños”, y otra más: “Que se murieron 43 normalistas”. Un niño de este mismo salón de clases

<sup>18</sup> María Jayme y Victoria Sau, *Psicología diferencial del sexo y el género*, Barcelona, Icaria, 1996.

afirmó: “Los secuestraron y los mataron y eran 45”, otro: “Que los secuestraron y según los quemaron”, y otro más: “Los mataron con gasolina y los tiraron en basureros”, y finalmente otro, que puso en escena a los familiares así como sus acciones, esto es, el movimiento social que se generó, expresó: “Los secuestraron y los quemaron con gasolina y las personas familiares de los normalistas hicieron huelga”.

Una niña de sexto de la primaria pública dijo: “Que los asaltaron en Guerrero y algunos sobrevivieron”, otra: “Porque al gobierno le conviene que no haya protestas”. En este grupo varios testimonios ya atribuían características a los estudiantes, en el sentido, por ejemplo, de describirlos como: “Sí son normalistas, pero son los que les importa estudiar en una escuela, les interesa sacar calificación, su trabajo y su calificación”. Así también las consecuencias de los hechos: “Que muchas personas estaban en busca de los estudiantes, hicieron huelgas”. Incluso hay relatos que se acercan a la leyenda urbana: “Que se secuestraron a los normalistas y después los mataron, pero según los tienen cultivando mariguana en Estados Unidos”. Otra chica, más allá del suceso, sus consecuencias emocionales y sociales o políticas, llegó a cierto nivel de abstracción para acercarse a una apología de los derechos humanos, al afirmar: “De que no hay tanta seguridad en nuestro país porque todavía hay mucho peligro y no tenemos los mismos derechos algunas personas los tratan diferente por las características”. Los chicos de este grupo dijeron: “Los mataron porque fueron a una protesta”, otro: “Que los secuestraron o mataron a los 43 y que encontraron cuerpos, pero no saben si son o no son”, y otro más: “Que unos estudiantes fueron secuestrados y que a unos los mataron y que sus papás hicieron huelga”. Estos casos incorporaron a la familia y al movimiento, como se señaló con anterioridad. Finalmente, un niño introdujo sentimientos, pero no de los padres, sino los suyos en el relato del recuento de los hechos: “Los quemaron y los mataron, y me siento muy mal por eso, y quiero que se alegren”.

### *Secundaria*

El siguiente nivel educativo estudiado fue secundaria, chicos y chicas de 12 a 15 años. Como se verá, las explicaciones son más extensas y precisas —como el caso del número 43 que quedó claro y marcado—, lo que corresponde a un grupo etario de mayor edad que el anterior. También debe subrayarse que se empieza a buscar responsables y a hablar de política, así como de causas y consecuencias de los hechos, entre otras cosas. En esta edad se considera que ya hay pensamiento abstracto, se razona,<sup>19</sup> además de que se da inicio al periodo de moralidad y se percibe el

<sup>19</sup> Jean Piaget, *Seis estudios de psicología*, *op. cit.*



conflicto, lo correcto y lo incorrecto.<sup>20</sup> Asimismo, tiene lugar el conocimiento político, actores, instituciones, jerarquías y relaciones.<sup>21</sup> Hay juicios y evaluaciones, sentimientos de lealtad e identidad, la construcción de actitudes políticas, el grupo de pares adquiere mayor relevancia, incluso en algunos casos se inicia el cinismo y desinterés hacia las cuestiones políticas.<sup>22</sup>

En el grupo de primero de la secundaria privada, una joven afirmó: “Recuerdo que 43 estudiantes fueron desaparecidos por expresar sus opiniones”, otro apuntó: “Que secuestraron y quemaron a 43 estudiantes, en una marcha, por una mejor educación”, incluso otra señala el responsable de los hechos: “El gobierno desapareció y mató a 43 normalistas de Ayotzinapa porque exigían mejor educación al gobierno mexicano”, o: “Ellos protestaban y el gobierno los desapareció”, y se señalan las reacciones a los hechos: “Los secuestraron y después los mandaron matar y hubieron muchas huelgas”, así como los sentimientos familiares: “Que fueron 43 desaparecidos y como sus familiares sufrían mucho hicieron protestas”.

La insistencia en este grupo en concreto es el señalamiento directo hacia el gobierno en varias de las narraciones recabadas: “El gobierno mató, robó y desapareció a 43 estudiantes de Ayotzinapa, lo que deja muy mala imagen de un bello país”. Incluso en este caso ya se apunta a las repercusiones internacionales del suceso, otro más apunta el hecho como inicio de algo que no precisa, pero por la expresión se puede entender que fue el inicio del movimiento: “Que hicieron muchas huelgas y desastres, y que mataron a 43 normalistas y de ahí empezó todo”. Por su parte, un muchacho de este salón dijo: “Los desaparecieron por exigir sus derechos”, “Mientras se manifestaban el gobierno los desapareció (mató) a 43 normalistas”, observó otro: “Que los estudiantes desaparecieron por haber protestado por la mala educación y el ‘buen’ gobierno los desapareció, torturó y mató”. Como se dijo, hay un señalamiento numéricamente importante que responsabiliza al gobierno, incluso el juicio de las demandas correctas, por una mejor educación, y lo incorrecto del gobierno. Las expresiones de los hombres de este grupo reiteran la causa y el responsable de la desaparición de forma clara y directa. De esta forma aparece un escenario de estudiantes pidiendo sus derechos a una buena educación y de un gobierno que no sólo no es receptivo sino que los elimina.

Esta es la imagen que guardan en su recuerdo y que tal vez conserven en su memoria hacia el futuro, la cual, se reitera una y otra vez. “Que por reclamar sus derechos de mejor educación los agredieron y secuestraron”; “Que desaparecieron porque se iban a manifestar, y el gobierno los mató y todo fue en Guerrero, y lo pla-

<sup>20</sup> Lawrence Kohlberg, *op. cit.*

<sup>21</sup> Robert William Connell, *op. cit.*

<sup>22</sup> Juan Delval, *op. cit.*

neó el presidente municipal y su esposa (eran 43)". Así, y como ya se dijo, se amplía el rango de actores visionados, se establecen relaciones causales, en otras palabras, está claro el conflicto, hay conocimiento político, juicios morales y un posicionamiento identitario. Esto es, y más allá de las descripciones sencillas presentadas en la primaria, aquí aparece la complejidad, como se ha mostrado y seguiremos viendo.

El segundo grado también siguió en el mismo discurso y fue muy proclive a exponer largos relatos de la explicación solicitada. Una chica señaló: "Que hubo un problema con los alumnos de Ayotzinapa y los 'desaparecieron' y nadie sabe qué fue de ellos" —aquí insertó una carita infeliz—. "Mataron a 43 y el gobierno no ha hecho nada", apuntó otra joven. Otra mujer expuso: "Que desaparecieron 43 estudiantes en Ayotzinapa y hubo varias protestas para que les dijeran a sus familiares lo que les había pasado".

Así, una tras otra, las narraciones describen hechos y expresan sus causas, consecuencias, relaciones e incluso sentimientos. "Desaparecieron y luego dijeron que estaban muertos, eran 43 estudiantes y los desaparecieron por protestar"; "Los estudiantes de Ayotzinapa, los secuestraron, tras haber manifestado sus opiniones en una asamblea, y tras eso los mataron"; "Querían reclamar sus derechos como estudiantes, levantar la voz, y después los secuestraron a 43"; "Recuerdo que trataban de hacer 'marchas' y por tratar de expresarse, los secuestraron, y al parecer los mataron, eran 43"; "Desaparecieron 43 alumnos de la nada, no se supo cómo ni por qué, y nunca los encontrarán", y "Desaparecieron personas que estudiaban para ser maestros y cuando aparecieron fueron sus restos, el gobierno no hizo mucho y existieron descontentos en el país". En este mismo grupo, los muchachos dijeron, en sentido similar a las chicas: "El gobierno los desapareció, ya que ellos buscaban tener más preparación"; "Los desaparecieron y posiblemente los mataron por ser protestantes y el gobierno quería justificar eso"; "Recuerdo que 43 estudiantes fueron a manifestar la educación en México y después desaparecieron y los encontraron muertos"; "Recuerdo que habían desaparecido 43 estudiantes y los papás se manifestaron, después de un rato encontraron cuerpos".

En este salón se da un paso más: de señalar al gobierno como autor de los hechos se concretiza tal afirmación en determinados actores políticos. "Supuestamente se iban a manifestar en un evento político y para evitarlo el gobernador de Guerrero mandó a desaparecerlos"; "Que un gobernador desapareció a 43 normalistas, nada más por manifestarse, porque ellos querían estudios"; "Los secuestraron y se supone que los quemaron, pero nadie sabe dónde están excepto el gobierno de México (Peña Nieto)". Las reflexiones y las emociones se concatenan en las mentes jóvenes, como el chico que afirma: "Que habían asesinado a 43 estudiantes (los raptaron) y dicen que los quemaron y eso al inicio me dejó sorprendido, ya que se veía que ya ni en las escuelas es seguro". Hay quien además

escribe una de las consignas del movimiento, añadiéndolo a su comentario sobre el tema “#Nos faltan 43”.

En el tercer grado de la secundaria privada hubo manifestaciones similares a las anteriores en boca de las muchachas, desde descripciones generalizadas de los hechos: “Se fueron en un camión y desaparecieron los normalistas, y hubo muchos rumores”, hasta señalamientos concretos: “Recuerdo que antes de ser secuestrados estaban haciendo huelgas y se enojaron y los secuestraron, y según yo ya están muertos”. Otra más: “Habían huelgas de estudiantes, estaban inconformes, y en la huelga secuestraron a 43 estudiantes y desaparecieron, han aparecido restos”. En el caso de los hombres de este grupo, algo más escueto en explicaciones y aparentemente menos interesados en el asunto, se señaló: “Hubo manifestaciones por 43 desaparecidos al ir a manifestarse”; “Iban en el camión y misteriosamente desaparecieron”.

En la secundaria pública, en su primer grado, varias chicas juzgan los hechos, otras exponen las demandas del movimiento; se trata de jóvenes que poseen información y además expresan su opinión personal más allá de las descripciones explicativas de algunas expresiones: “Que estuvo mal lo que pasó porque se los llevaron y los quieren vivos” y “Se perdieron algunos estudiantes y decían la frase ‘vivos se los llevaron vivos los queremos’, al final nunca los encontraron”. Si bien hubo quien también escribió oraciones simples, como: “Los mataron y los desaparecieron”, “Fueron secuestrados”, también encontramos quien explicó las supuestas causas: “Yo recuerdo que ellos lucharon para tener una carrera saliendo de ahí y no solo salir como técnicos”, y quien contó su historia: “Que en una escuela se metieron unos señores y agarraron a unos chavos y hasta ahora no saben nada de ellos”. Los chicos de este salón también expusieron su opinión: “De que se robaron secuestrando y matando a 43 alumnos de Ayotzinapa” o “Se perdieron y no se han encontrado, muchos traían carteles de ‘los queremos vivos’”. Como se reitera en este nivel educativo, ya se conoce la existencia del movimiento y se escriben algunas de sus principales consignas.

Por su parte, el segundo grado de esta secundaria fue más explícito, interesado y extenso en sus respuestas. Las mujeres aportaron varias explicaciones, como la chica que escribió: “Que unos estudiantes estaban en huelga y 43 fueron asesinados y no se han encontrado”; “Los secuestraron y los encontraron, sólo pocos muertos, y los demás no se sabe”; “Según yo los secuestraron y los iban a devolver vivos, pero yo creo que ya los mataron, no sé mucho acerca del tema, pero fue feo porque sólo pedían ingresos para sus estudios”, relató más ampliamente esta joven expresando sus sentimientos al respecto. Ya apuntan, como decimos, al movimiento como consecuencia de los hechos: “Pues que iban a una conferencia de una diputada, pero la iban a abuchear y se enteró y mandó secuestrarlos. Se han hecho muchas marchas,

pero no han hecho nada”. “Fueron borrados del mapa, es decir que los desaparecieron, los mataron por estar en desacuerdo con el gobierno”, de nuevo se implica al gobierno como el causante de la desaparición y muerte. “Que fue un caso de corrupción y que la forma en la que actuaron las autoridades fue errónea”, el juicio moral aflora. Los jóvenes hombres de este grado escolar señalaron de forma más breve pero en similar sentido: “Que fueron a protestar porque les estaban dando carreras que no eran, o no sé y el gobierno los desapareció”; “Que fueron traicionados para matarlos sin que tuvieran nada que ver, pero no saben si las cenizas que encontraron eran de ellos”.

Ya en tercero de secundaria una mujer escribió: “Que se perdieron, los mataron” y otra: “Que les dispararon en el autobús que viajaban”, en este grupo casi no se dijo nada más que la descripción básica de los hechos. En cuanto a los hombres, tampoco se expresaron mucho más: “Se perdieron y los quemaron” o “Los mataron y los quemaron”. Alguno que otro testimonio amplió su relato: “Que 23 estudiantes normalistas marcharon y desaparecieron, según los culpables son policías federales”; “El gobierno los mató y no porque todos lo digan, sólo que es lógico, si alguien estorba lo quitan”. Gobierno y policías ya son actores concretos señalados en los hechos.

En este nivel educativo quedan claras para los participantes las causas de la desaparición y muerte —la protesta estudiantil— también parecen tener claro, según sus afirmaciones, que el gobierno está involucrado. Por las palabras y frases obtenidas, aparece cierta proyección o identificación como estudiantes, cierto relato contenedor e incluso, en algún momento, sostenedor y empático hacia los estudiantes o hacia las familias. Eso sí, hubo excepciones y relatos simples, descriptivos, semejantes a los obtenidos en primaria. En general queda el recuerdo de los hechos y también el recuerdo de sus consecuencias: las protestas del movimiento y sus consignas.

### *Bachillerato*

Ya en el último nivel educativo y en el primer grado de la preparatoria privada, las explicaciones fueron largas, mostrando conocimiento, información y opinión sobre los hechos narrados. Por ejemplo, un par de mujeres dijeron: “Recuerdo que en las noticias sacaron que los normalistas iban en un camión y los secuestraron”; “Que 43 desaparecieron y el gobierno según los había encontrado calcinados, pero no había ninguna prueba de que fuesen ellos, ya que estaban en cenizas”. Como se observa en este grupo de jóvenes mayores entre 15 y 19 años aproximadamente, hay primero claridad que la información descrita proviene de las noticias y también la

posibilidad de versiones distintas a las oficiales, como se observó en los dos testimonios transcritos con anterioridad.

De nuevo, como aconteció en las secundarias, se apunta al gobierno como responsable: “Los jóvenes (43) que desaparecieron fueron víctimas del gobierno, el gobierno fue quien los desapareció, los mató para matar evidencias y no hubiese testigos de la mala gobernación [*sic*] que hay en nuestro país”. La desconfianza política hacia el gobierno crece con la edad: “Los desaparecieron, diciendo el presidente que él no tiene nada que ver que fueron los narcotraficantes. Se dice que ya están muertos, pero así como se los llevaron los quieren de regreso”. Nuevamente aparecen los reclamos de familiares y el movimiento. Un joven dice: “Estudiantes de Guerrero fueron desaparecidos por intentar recaudar fondos para su escuela en un discurso que hacía el gobernador de Iguala. Los desaparecieron y supuestamente los cremaron y se sospecha del gobierno”; otro más relata la desaparición y supuesta muerte: “redes sociales han señalado a la Policía Federal, a la Secretaría de Defensa Nacional y al crimen organizado como responsables”.

En el segundo grado de esta preparatoria las chicas afirmaron que: “Desaparecieron 43 estudiantes que venían a la Ciudad de México a la marcha del 2 de octubre”; “Era una manifestación pacífica, al gobierno no le convenía, ya que buscaba mejorar la infraestructura y la organización”, o “Estaban en huelga porque querían desaparecer a la escuela normalista, por ende los estudiantes se opusieron ante esta situación, pero el gobierno por tener el poder al parecer se los llevaron y nunca más han vuelto, ha pasado un año y aún no se sabe nada de su paradero”. De nuevo se explican los hechos involucrando al gobierno y señalando la razón de las protestas estudiantiles que, según esta versión, produjeron la desaparición: mejorar la educación. El conflicto de intereses aparece, así como la toma de postura moral. Otra chica añade a una explicación similar: “Que se debe hacer justicia estén muertos o no”, mientras otra señala: “Que fue un acto de barbarie, el gobierno de Iguala fue culpable”. Califican de barbarie el suceso y se necesita justicia. Un chico afirma: “Eran 43 no los encuentran ni dan informes sobre ellos, fue una cortina de humo”, y otro más: “Que no se resuelve el caso y los mítines de los papás”, como se ve, los jóvenes hombres fueron bastante más escuetos.

En el tercer año una muchacha afirmó: “Que el gobierno desapareció 43 personas que venían de una protesta, hoy no hay noticias de ellos”; “Que fue un secuestro de estudiantes y después los mataron”; “Fueron capturados, secuestrados, torturados y los desaparecieron por órdenes del gobernador”; “Que fueron secuestrados por el propio gobierno, para tapar las incoherencias de Enrique Peña Nieto”. En este sentido se describen los hechos, se responsabiliza al gobierno y como veremos en la siguiente frase, se organiza un movimiento: “Recuerdo que hubo un movimiento por la desaparición de los estudiantes normalistas cuando se trasladaban y hasta el

momento no se han encontrado”. Por otra parte, los chicos también apuntaron que fue “la policía de Guerrero y hasta los militares los detuvieron”, además de que “la noticia se masificó en las redes sociales y es como se comenzó a indagar sobre el tema”, otro añade: “Los desaparecieron, fue el Estado quien los mató, se los llevaron vivos, vivos los queremos”, empleando en su oración escrita dos de los lemas del movimiento social que estos hechos generaron.

Finalmente, en la preparatoria pública, en los tres grados consultados, tanto mujeres como hombres se expresaron bastante, por lo que traemos sólo algunas de las expresiones vertidas. Para empezar, las mujeres del segundo semestre señalaron: “Que 43 estudiantes desaparecieron y los que influyeron en ello fueron políticos y policías. A consecuencia de esto se realizaron varias marchas”, aquí coinciden el hecho y las protestas en el recuerdo sobre el tema. Otra más incluyen a la familia: “Desaparecieron 43 estudiantes que regresaban de una protesta, y hoy no se sabe dónde están, y sus papás reclaman al gobierno”, y otra más: “Que secuestraron a estudiantes y las personas protestaron contra el gobierno para que los encontraran, después ya los encontraron pero muertos”. Según una muchacha: “El gobierno de Guerrero mandó matar y desaparecer a los estudiantes por el simple hecho de alzar la voz y decir lo que no les parecía”, es más “hubo manifestaciones para hacer justicia, ya que no hacían caso”, nuevamente el gobierno es responsable y se hacen patentes las marchas de reclamo para solucionar el caso y obtener justicia. Los chicos también expusieron comentarios similares: “Que los estudiantes de Ayotzinapa habían desaparecido y que todavía no se sabe exactamente quiénes fueron los responsables y cuando empezaron a investigar la zona donde desaparecieron hallaron cuerpos quemados pero no los identificaron”, o: “Lo que recuerdo fue que fueron secuestrados y el gobierno de Ayotzinapa no hizo nada para tratar de encontrarlos, y comenzamos a manifestarnos, pero aún no aparecieron”. Este fue el relato de un joven que aparece involucrado en las protestas según sus palabras, esto es un paso más desde la empatía con los familiares hasta la necesidad de justicia, pasando por acusaciones al gobierno, como se ha visto en algunos relatos de secundaria y seguiremos viendo en este nivel educativo.

Los hombres de este grupo comparten una similar opinión a la de las chicas, en especial, que el movimiento que surgió a raíz de los hechos relatados y las miradas al gobierno como responsable: “43 estudiantes normalistas fueron desaparecidos, hasta la fecha no aparecen aunque el gobierno los dio por muertos de una forma cruel esto desató muchos movimientos sociales”; “Se desaparecieron y en su búsqueda se organizaron varias marchas culpando al gobierno como el mayor responsable”; “Fueron desaparecidos injustamente por el gobierno del estado de Guerrero”. En fin, “43 estudiantes desaparecieron a manos sumamente violentas, buscándolos sus familiares y México exigiendo justicia, pero no aparecieron”, y es

“que hubo muchas marchas de jóvenes en el Zócalo pidiendo justicia al gobierno mexicano”, porque “la desaparición de estudiantes desató marchas en todo el país”. “En un camión agarraron a 43 y los mataron, eran estudiantes, los padres hicieron sus marchas para recuperarlos, pero los encontraron muertos”. Una y otra vez reaparece el movimiento social que en este nivel de bachillerato es protagónico junto con los hechos.

En el cuarto semestre, algunas mujeres insistieron en los temas ya señalados en este centro: “Los estudiantes se expresaron por diversos problemas, hicieron huelgas, pero las autoridades los reprimieron, los mataron y decidieron ocultarlos y no decir nada”, otra más dijo: “Un grupo de estudiantes de la normal de Ayotzinapa que habían salido a ‘botear’, fueron subidos a patrullas, desaparecidos y posteriormente asesinados. El responsable fue el gobernador”, “fueron atacados cuando iban en un autobús por policías del estado, los subieron a una camioneta y los desaparecieron, algunos de ellos los incineraron”; “Recuerdo que 43 estudiantes del estado de Guerrero fueron secuestrados y los hicieron pasar como desaparecidos, y ahora están muertos”. De nuevo, se implicaron los jóvenes que relatan su recuerdo como la chica que expresó su emoción al convivir con los familiares en su escuela, en concreto dijo: “Recuerdo que los raptaron a los estudiantes. Hubo una visita en la escuela de algunos de sus padres, en ese momento sentí feo al saber la triste tragedia”, también una joven añadió: “en la escuela apoyaron a los normalistas y les pidieron a otras escuelas que ayudaran”, y otra más tras relatar resumidamente los hechos dijo: “pero la familia de ellos no se quedó así, hicieron huelgas pero nadie les hizo caso”. Los muchachos de ese grupo narraron: “Desaparecieron 43 jóvenes, donde autoridades fueron los que hicieron esa desaparición y a la fecha no los han encontrado”; “Los estudiantes desaparecieron en Guerrero desde entonces el país tuvo muchas manifestaciones reclamando que los querían vivos pero hasta la fecha no han regresado”. Como se observa, los relatos acusan a policías y políticos: “Policías municipales mataron a 43 normalistas por manifestarse debido a que el delegado tenía una fiesta y no quería que llegara la marcha donde estaban, mandaron a desaparecerlos”.

En el grupo de sexto semestre de preparatoria pública algunos testimonios de mujeres apuntaron en la misma tónica al narrar los sucesos: “Recuerdo haber visto en las noticias mucho escándalo por unos jóvenes normalistas de Ayotzinapa que fueron desaparecidos por culpa del presidente municipal”; “El día 26 de septiembre desaparecieron 43 estudiantes de la normal de Ayotzinapa, se dice que los estudiantes los desaparecieron por órdenes del gobernador”, “desaparecieron por reclamar sus derechos como estudiantes”; “Que desaparecieron a 43 estudiantes injustamente y que está implicado en esto el gobierno”, el gobierno cobra protagonismo como responsable.

“Un grupo de estudiantes desapareció y fueron encontrados muertos y quemados, desaparecieron porque estaban protestando, ellos querían una educación mejor”, sus reclamos son visibilizados, mejorar la educación, lo cual crea conexión e identidad estudiante-estudiante. Los hombres del salón también se pronunciaron en el mismo sentido o similar, como el que afirmó: “Fue una matanza hacia jóvenes normalistas que protestaban libremente, y el gobierno de ese estado mandó matarlos, y desaparecieron a 43 estudiantes, y tiempo después fueron hallados muertos”, o el que apuntó: “Su desaparición por pensar diferente al gobierno, que no lleva a cabo su forma de trabajo y que los estudiantes exigían”, y el que señala: “Recuerdo que 43 normalistas desaparecieron por culpa del Estado y del presidente municipal, y que el país es tan corrupto que no han aparecido”, la corrupción ya aparece como problema. “Recuerdo que los estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa venían al DF para participar en la marcha del 2 de octubre. El presidente municipal mandó a detenerlos en el camino y desaparecerlos.” Estudiantes que iban a manifestarse por otros estudiantes reprimidos y asesinados en el 68 ahora secuestrados y muertos. Como se observa son narraciones parecidas, varias de ellas relatadas como si supieran de primera mano lo acontecido asumiendo versiones del gobierno, la prensa, los padres, etcétera. En todo caso, con amplia claridad de miras por su mayor edad.

Algo que se reitera en los testimonios de estos jóvenes de preparatoria y que empezaba a apuntarse en algunos de secundaria es que la causa de ser secuestrados, desaparecidos y asesinados fueron las protestas que hicieron o pensaban realizar, siempre a manos de policías o del gobierno, según las versiones, a veces con imputaciones concretas, relacionadas a su vez con la educación y con los estudiantes, así como las protestas y el movimiento que este hecho desencadenó. En bachillerato cobra relevancia el protagonismo del movimiento que surgió para reclamar la aparición con vida de los normalistas y el castigo a los culpables. Recordemos la importancia juvenil y estudiantil de la composición misma del movimiento. Esto es, se liga protesta con desaparición y muerte, y desaparición y muerte con protesta, como en un ciclo de violencia del cual ha hablado ya para el caso del estado de Guerrero Carlos Illades,<sup>23</sup> cuando se refiere a la violencia circular. Toda vez que las protestas de los primeros eran, según varios relatos, para la mejora de la educación; las de los segundos son para encontrar con vida a los primeros desaparecidos, por lo que los primeros parecen como héroes en pro de mejoras educativas y los segundos como indignados que reclaman justicia. En todo caso, la violencia impera y los jóvenes parecen ineludiblemente ligados a ésta. Importante destacar que el re-

<sup>23</sup> Carlos Illades, “Guerrero: la violencia circular”, *Nexos*, México, 1° de noviembre, 2014, [<http://www.nexos.com.mx/?p=2309>].



cuerto de lo acontecido pasa primero por el hecho de la desaparición, y en segundo lugar por el movimiento que se creó.

## LAS EXPECTATIVAS Y PROPUESTAS

Otro aspecto que interesa traer a estas páginas es su mirada hacia el futuro, expectativas y soluciones, para lo cual se ideó y aplicó una oración inconclusa y direccionada, con objeto de centrar la respuesta en el tema y evitar la imaginación o divagación: “Yo creo que lo que debería pasar para que todo se solucionara es”. En este asunto, los resultados fueron palabras, o en su caso, frases algo más breves que en la pregunta anterior.

En la primaria privada, niños y niñas dijeron no saber en algunos casos, especialmente los más pequeños, o dejaron el espacio en blanco. Los que sí lo hicieron se expresaron en el sentido de: “demandar”, “buscar” o “tranquilidad”, en el cuarto grado. En el quinto: “detener a los que mataron” o “que la policía vigile las escuelas”, “que ya no haya delincuencia en el país” o “que los encuentren”, “entregarlos” y “que haya seguridad en las calles”. Los de sexto: “denunciar”, “buscar”, “explicar”, “recuperar”, “destruir todas las armas de fuego” y “justicia”.

En cuarto grado de la primaria pública se propuso “buscarlos bien”, “encontrar” a unos y “encarcelar” a otros, así como “investigar y que no haya política”. En quinto “denunciar”, “tomar el caso en serio”, “que el presidente haga algo”, “regresar a los estudiantes”, “atrapar a los delincuentes”, incluso “matar a los responsables” o “matar al presidente”, aunque también hubo quien dijo “no agredir, ni matar”. En sexto grado: “más búsqueda”, “dialogar”, “tener más cuidado”, “no irme al bosque yo solo”, “entregarlos”, “encontrarlos vivos a todos” y “no perder la fe en que los pueden encontrar”, “detener a los malos”, “que los que fueron paguen”, “que a los responsables los metan a las cárceles” o “hacer justicia”, además de “matar a Peña Nieto”. En este nivel las propuestas fueron breves y directas.

Las y los chicos de la secundaria privada dijeron que lo que debería pasar son cuestiones relacionadas con el gobierno de forma insistente, por ejemplo, “un mejor gobierno y justicia”, “que el gobierno mejore”, “que el gobierno tome medidas importantes”, “que cambien al gobierno”, “que debería haber justicia y un buen gobierno sin corrupción”, “que México no sea tan corrupto”, “otra revolución” o “que renuncie Peña Nieto”, “cambiar desde las raíces al presidente o quienes lo manejan” y “que busquen hombres que se preocupen por el pueblo en vez del dinero”. También otras propuestas más humanas: “respetar los derechos de todos”, “diálogo”, “que seamos más humanos, pero que pensemos en los demás antes de en nosotros”, “la paz mundial”.

En el segundo grado se solicitó “simplemente dar respuestas”, “que digan dónde están”, “que se diga de verdad lo que sucedió”, o “que se diera una respuesta a las familias y a todas las personas que estuvieron al tanto del asunto”, y “que hubiera más seguridad, menos delincuencia, tomar las cosas en serio”. Por supuesto, “devolverlos” o “que aparecieran”. Si bien algunas voces parecieron rendirse en el sentido de “no hay solución al problema” o “ya nada”, incluso algunos jóvenes apuntaron a “olvidarlo”. También se pidió “más educación” o “mejor educación”. Con respecto al gobierno y en la misma dirección ya presentada: “un cambio de gobierno o irnos del país”, “que haya más seguridad y cambiar la forma de gobierno para que ellos lo hagan mejor” y “que ya no haya más injusticias del gobierno”, “un gobierno justo, sin corruptos, y que el pueblo reaccione”, incluso personalizando “matanza al copetón”, y “que renuncie Peña” —un lema del movimiento—. Otra expresión fue: “Una marcha pacífica, no violenta, pero con mensajes que se dé a conocer la realidad sin engaños”. También se reiteró el sentimiento de justicia con las palabras de “hacer una denuncia, pero no sólo de los padres sino todo México y dar a entender que no nos pueden quitar a seres queridos, sólo porque se les antoje”. Además que “el pueblo no olvide”, “que nadie olvide lo sucedido” y “que todos sigan recordando y rezando por ellos”, en el sentido de guardar en la memoria el recuerdo de lo acontecido.

Ya en tercer grado se habló desde “el investigar más a fondo” hasta “considero que no hay solución”, pasando por el “cuidarnos los unos a los otros”, y “unidos por un mejor país”. Como en varias ocasiones anteriores, se insistió en la anterior interrogante: “la base de todos los problemas es la educación”, además de, y ya en otro orden de cosas, “más seguridad” según algunos y “menos corrupción” según otros, sin olvidar el “encontrarlos” como lo central para solucionar el problema.

En el primer grado de la secundaria pública también se propuso “cambiando al gobierno”, y “hablar con la verdad” o “que el presidente diga la verdad”, entre otras opciones. El “ser mejores” o la que pareciera contrapropuesta “que no haya ese tipo de humanos” y “no más malos en el país”. Y directamente “que se haga justicia”, en el sentido de “capturar a los delincuentes”, sin olvidar el seguir “buscándolos” y es que deben “regresar vivos a los estudiantes, porque ‘vivos se los llevaron, vivos los queremos”.

En el segundo grado de esta institución se propuso: “Que el pueblo entero proteste” y “que esos presidentes se vayan y defendamos más a nuestros ciudadanos” desde una óptica social colectiva, así como “no más corrupción” y “justicia” o “que no dejen de hacer marchas”, “quitar la corrupción” y “cambiar al gobierno”, todo en cuanto a movilizaciones por lo acontecido y de ser posible resolución del problema, también “hacer preguntas para rescatarlos”, sobre todo “buscarlos” o “averiguar” y “confrontar el problema”. Hubo alusiones al presidente como “que quiten al gobernante que tenemos” o “quitar a Peña Nieto” —como se dijo, consigna del movi-

miento en cierto momento de éste—. En fin, “pueden buscarlos [sus cuerpos] pero el dolor que les causaron a sus familias no se podría curar”.

En el tercer grado, se pidió “honestidad”, “justicia”, “seguir buscando” y “sacar a Peña Nieto” o “al presidente”. En este grupo etario y escolar esta última consigna tuvo bastante eco, además de lo general “que cambie el gobierno” y “que digan la verdad de lo que pasó”.

En la preparatoria también hicieron propuestas. En el primer semestre de la privada se dijo desde “decir la verdad” hasta “mejorar la sociedad” o “que el gobierno sea transparente”, lo concreto y urgente y lo deseable a más largo plazo. Se insistió en lo de “la verdad” y se reiteró lo de “quitar a Peña”, en el mismo sentido del anterior nivel escolar. Se pidió justicia, como se observó en la secundaria, y: “Que castiguen a los involucrados, sean quien sean”. Se insistió en el cambio de gobierno para su mejora, en el sentido de “que la política cambie”, “que el gobierno fuera mejor”, “quitar al mal gobierno”, “que el gobierno diga la verdad de lo que pasó y el por qué”. Hasta apareció lo de “tal vez una revolución”. A veces mensajes de ánimo y positivo como: “Que México sí puede investigar este caso, a pesar de las tapaderas del gobierno”. Aunque hubo quien afirmó en sentido menos optimista “pues en realidad no creo que tenga la solución” o “no lo sé, porque aunque opinemos nunca sirve de nada y hacen siempre lo que quiere el gobierno” o “no creo que tenga solución, aún castigando a los culpables, es un trago amargo de pasar”.

En el caso del segundo semestre también se pidió justicia: “Evaluar a los legisladores, senadores, diputados, hasta a su mismo presidente” y “Que se haga justicia, que el gobierno entienda que no sólo por tener el poder sobre el pueblo tiene derecho de hacer lo que quiera. Que sepan que ni siquiera tienen como presidente a una persona honorable y mucho menos capaz de ser un líder responsable de alto cargo. Que el presidente diga la verdad de lo sucedido y se deje de tonterías...”. Además de “cambiar al gobierno corrupto” y “hacer justicia”, pero “justicia de verdad” y “terminar con la corrupción”. Porque es necesario “que se rebelaran más e hicieran algo (la gente mexicana)”. En fin, “que entreguen los cuerpos de los normalistas porque los padres necesitan respuestas. Pero también hubo quien no encontraba solución alguna y decía: “Realmente no va a tener solución. Vivimos en un país corrupto donde no rige ley, y para mí no hay solución”.

Respecto al tercer año de esta escuela, se siguió con las propuestas de: “Cambio de gobierno” en tono moderado, hasta la de “Golpe de Estado” no tan moderado, o la consigna de “Narco fuera del gobierno”, como que las y los jóvenes de este grupo parecían expresar sus reivindicaciones de forma más directa, como por ejemplo: “Que ya no debería haber corrupción y cambiar todo el sistema pues los que están al frente son personas ineptas” y “Hablar con la verdad y darles respuestas a los familiares” o “esclarecer el caso y que se sentencie a los culpables”, o sea “encontrar a

los culpables y que se aclaren las cosas, qué fue lo que pasó”, “que la investigación se realice de forma clara y oportuna, no encubriendo a los culpables”, todo en el mismo sentido de justicia y verdad, “se debería hablar con la verdad”, reiteraron en varias ocasiones. “Encontrar a los responsables y hacer que paguen por hacer pasar ese infierno a los estudiantes y a sus familias”; “Justicia sobre los responsables de esa acción y castigar a quien los mandó a matar”; “Exigir justicia, pero como en nuestro país eso no existe ir a las autoridades internacionales”. Además de remover de sus puestos a los responsables según declararon: “Retirar del cargo a Peña Nieto”, “cambiar al gobierno, empezando por el presidente”, hay quien reconoce que: “Años de corrupción no se pueden resolver de la noche a la mañana”, otros invitan a intentarlo.

En cuanto a la preparatoria pública también tuvieron lugar expresiones inconformes y duras sobre lo acontecido, en especial el sentido reclamo de justicia, como quien afirmó en el segundo semestre: “Que se tenga sentido de justicia, libertad de expresión y honestidad por parte del gobierno”, además de conocimiento de la verdad y de lo que realmente aconteció, desde “mayor comunicación entre el pueblo y la gente” hasta “que el gobierno apoyara”, “cambiar el tipo de gobierno que tenemos, y hacer algo sobre lo ya acontecido, que no sólo se quede en una noticia por recordar, sino que se encuentre a los culpables y a las personas desaparecidas”, en alusión a la memoria y reivindicando la justicia. El mensaje parece claro y directo: “Que los encuentren”, “castigar a los que lo hicieron”, “justicia y seguridad”, “que no haya más impunidad” y que “Enrique Peña Nieto renuncie”, además de la expresión: “El gobierno es una mierda”. En este nivel, grado y centro, se expresa una desazón importante con lo acontecido y la falta de respuesta gubernamental o de cierre y conclusión del caso. Los reclamos y las intervenciones fueron extensas, como que había la necesidad de una amplia expresión. Algunas voces se centraron en la conciencia “Crear conciencia en las personas para no permitir, que no vuelva a pasar”, además de “cambiar a los gobernantes” algo más profundo, difícil e importante: “Cambiar la forma de pensar y sobre todo al gobierno que trata de tapar muchísimas cosas que son malas”. También hubo expresiones más en el sentido de la esperanza en cuando a la mejora de la situación política, como quien dijo: “Respetar a las personas y querer un mundo mejor”. También hubo respuestas idílicas o utópicas, en el sentido de un final feliz, como quien dijo: “Que los estudiantes regresaran a su casa con sus familias y así sus padres ya no tuvieran ninguna preocupación”.

En el cuarto semestre del centro educativo se insistió en el castigo a los culpables: “Solamente que la ley encuentre a los responsables y les otorgue su castigo”, “que el gobierno diga donde están para que la gente deje de buscarlos”, “que se encarcele a los culpables, pero a todos, quien organizó, quien lo llevó a cabo y quien fue cómplice de los hechos”. También se insistió en la necesidad de seguridad “más

seguridad para todos los estudiantes”, “más seguridad para el país”. Además de “más verdad... nos enfocamos a creer mucho lo que dice la tele” o que “el gobierno sea honesto y que no por ocultar sus cosas sucias maten a estudiantes o gente inocente”. En los últimos niveles y grados educativos, y por tanto los grupos de mayor edad, el sentimiento de injusticia y reclamo de justicia parece afianzarse y sobresalir sobre otras cuestiones, parece muy clara su necesidad. Palabras como “justicia” —coreada por el movimiento como eslogan—, o frases como “que haya justicia” se reiteraron en varias ocasiones. Para ello básicamente hay que hacer dos cosas: “acabar con el narcotráfico” y “cambiar al gobierno del país”, según los testimonios de los jóvenes que expresaron sus opiniones al respecto. “Que todo el pueblo se uniera y organizara para tener el país que todos queremos”.

En el grupo de sexto semestre de esta preparatoria pública también se insistió en el cambio, el levantamiento social o la destitución del presidente; por ejemplo, se pidió “una investigación profunda donde digan la verdad porque no nos podemos quedar de brazos cruzados” o “exigir nuestros derechos y seguir luchando juntos” y “encontrar a las personas responsables y que se haga verdadera justicia”, y “ser un país unido, que no se deje, que se quite el pensamiento de ‘mientras yo esté bien’”. En este grado escolar de este centro de educación, se reiteró un mensaje que invitaba a la conciencia y la justicia, así como a ir más allá, en el sentido de mejorar la política y la sociedad. Desde la queja sobre “el gobierno que tenemos no es el correcto, no tenemos presidente, es un títere”, hasta la petición de que por lo menos “aunque estén desaparecidos o muertos deberían de darles los cuerpos a los papás para que no estén con la incertidumbre y que encierren a los que ocasionaron esto”, en fin, “justicia a los responsables”, si realmente “ya no se puede solucionar”, por lo menos “decirle a los padres donde es que están los cuerpos de los chavos”. De hecho, en este grupo la solución parece subir de tono, se pide desde “que maten al presidente”, “correr o matar a todos los policías, al presidente y jefes de policías”, hasta “fuera el PRI y todos los gobiernos corruptos asociados al narcotráfico”, “cambiar por completo al gobierno y a los políticos”, o “un levantamiento del pueblo en contra del gobierno”; sobre todo “castigar a los que estuvieron implicados en este suplicio para estas personas” en relación con los estudiantes y sus familiares, desde una mirada empática y solidaria que siente el dolor que la situación provoca. En este mismo orden de cosas, en sus testimonios se proyectan e identifican: “Que todos levantáramos la voz, ya que después puede ser un familiar, hijos nuestros, los que desaparezcan, por el simple hecho de no callarse ningún tipo de abuso”. Incluso: “Que todo el pueblo mexicano se levante en armas para quitar a los corruptos ratas” y fundar “una nueva democracia” o “mudarme a otro país”.

Cabe comentar, de manera breve, cómo las demandas de buscar y encontrar, o demandar justicia y seguridad predominan entre los más pequeños en primaria.

De ahí se pasa a un discurso más amplio y diverso en secundaria. En este nivel se intensifica el reclamo de justicia y desde un pensamiento más abstracto se pide respuestas, honestidad y verdad, se corean consignas, y sobre todo se propone cambiar y mejorar el gobierno, y que el pueblo no olvide, unidad y cuidado. Ya en el bachillerato aparecen algunas visiones que indican que no hay solución, sin embargo, la mayoría reitera el cambio de gobierno, la necesidad de justicia, hablar con la verdad, y que se dé una respuesta a los padres. Incluso en este grupo etario se habla de mejorar la sociedad, crear conciencia y un cambio en las formas de pensar para edificar un mundo mejor, sin armas y en paz.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Como es obvio, no se puede saber qué pasará en el futuro con relación a estos infantes, adolescentes y jóvenes; su socialización política, la construcción de su ideología, su configuración afectiva, su cultura y participación política. Sin embargo, lo que sí se pudo hacer es presentar y reflexionar en torno al pensar y, sobre todo, el sentir de sus mentes y corazones infantiles respecto a unos hechos que no dejan a nadie indiferente y que son considerados ya un símbolo para el país.<sup>24</sup>

Reiteramos algunas ideas centrales que se desprenden de las expresiones vertidas en el ejercicio, además de constatar las diferencias por grado educativo y edad, en el sentido de pasar de lo concreto a lo abstracto, de la descripción o reproducción de hechos a la interpretación y reflexión en torno a éstos, igual que a un despliegue más rico del lenguaje y la expresión lingüística.<sup>25</sup>

Por ejemplo, en primaria sobresale, como cabría esperarse por el rango de edad de niños y niñas consultados en el ejercicio, un relato más o menos escueto de los acontecimientos, con algunas confusiones o incluso con infantes que dijeron no conocer, si bien la mayoría sí expuso lo que sabía.<sup>26</sup>

En secundaria, que corresponde a la adolescencia, se describen hechos y también causas y consecuencias, relaciones y sentimientos. En especial responsabilizar o acusar directamente al gobierno, incluso en ocasiones con cargos o nombres concretos. Reconocer los sentimientos de familiares y, en particular, de los padres de los normalistas. Aparece cierto sentido identitario y toma de postura política conforme al conocimiento que se tiene, y sobresalen algunas opiniones formadas.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Carlos Illades, *La noche más triste*, México, Grijalbo, 2015.

<sup>25</sup> Lawrence Kohlberg, *op. cit.*

<sup>26</sup> Jean Piaget, *op. cit.*

<sup>27</sup> Lawrence Kohlberg, *op. cit.*

En el grupo etario de mayor edad, que corresponde con la escolaridad de bachillerato, el conocimiento, la información y opinión se despliegan. El gobierno se establece como responsable, crece la desconfianza política, se amplían las versiones más allá de la oficial, los familiares están presentes y el movimiento adquiere protagonismo como reclamo de justicia ante la barbarie —todo según sus propias palabras— de lo acontecido. También hay identidad estudiantil e implicación personal y social en las protestas.<sup>28</sup>

A través de la segunda pregunta es posible dilucidar cómo los de menor edad se decantan por la acción de buscar y el resultado de encontrar. Quienes cursan secundaria, sobresalen en valores —honestidad, verdad, justicia— y proponen un cambio político. En cuanto a los mayores también la verdad y justicia ocupan un lugar importante, pero en este grupo además hay algunas voces que afirman que no hay solución.<sup>29</sup>

Si hubiera que destacar actitudes que se observan de los testimonios recabados en torno a experiencias, sentimientos y recuerdos se podría dibujar un panorama que posiblemente se desenvuelva hacia su desarrollo personal y social futuro,<sup>30</sup> sobre el cual no es posible aventurar nada, pero sí destacar algunos aspectos que parecen centrales y se aprecian entrelazados en sus palabras.

En primer lugar, la clara desconfianza hacia el sistema político que queda grabada en las mentes infantiles, por varios señalada, entre la confusión los más pequeños y la opacidad política según los más mayores, además de la deslegitimación política directa y de las fuerzas de seguridad. En un país donde la desconfianza reina, ahora parece sumirse de manera más rotunda y amplia en las nuevas generaciones. Esto parte de su formación política, incluso, de su desapego y cinismo.<sup>31</sup>

En segundo lugar, se observa cierta identificación solidaria estudiantil, esto es, estudiantes que empatizan con otros estudiantes —que iban para maestros, además—, quizás de otro sector social e ideología, pero estudiantes al fin y al cabo, cuya vida se vio truncada a manos de políticos, policías y narcotraficantes. Estudiantes que reclamaban una mejor educación, que pretendían manifestarse por el 68, hecho en el que perecieron otros estudiantes, estudiantes que desarmados fueron acibillados a balazos por las fuerzas del Estado las cuales, se supone, están para protegerlos. Así, este lazo afectivo entre estudiantes parece claro, en ningún caso apareció una sola explicación que acusara a los estudiantes de algo o que se presentara como ajeno o distante a los hechos, la solidaridad fue unánime, con más

<sup>28</sup> Robert William Connell, *op. cit.*

<sup>29</sup> Juan Delval, *op. cit.*

<sup>30</sup> Elizabeth Jelin, *Los trabajos de la memoria*, Madrid, Siglo XXI, 2012.

<sup>31</sup> Juan Delval, *op. cit.*

o menos énfasis, emoción o pasión, pero siempre presente. En este orden de cosas, también se puede concluir que ser estudiante y protestar es no sólo peligroso, sino que es posible jugarse la vida en ello, relacionar protestas estudiantiles con represión y muerte.

En tercer lugar, el mundo pudo ver el movimiento social creado, que unió voces de diversas clases y etnias; un movimiento amplio y diverso, contundente e imaginativo como pocos, que lejos de quedarse callado salió a las calles y se manifestó de muy variadas maneras, en muchos lugares, por diferentes medios, y que en el caso de la Ciudad de México invadió cual marea urbana, sin dejar a nadie indiferente con lo acontecido. Un movimiento que mostró y demostró energía juvenil no sólo entre estudiantes universitarios que fueron muy activos, sino en amplios sectores de la ciudadanía. Un movimiento que reclamaba justicia y el derecho a la vida, una gran fuerza racional y emocional para buscar la verdad. Y en este caso, sobre todo los chicos y chicas de bachillerato, aunque también algunos de secundaria, estuvieron muy atentos, pues lo mencionan una y otra vez como respuesta a una pregunta sobre su recuerdo de los hechos acaecidos con los normalistas de Ayotzinapa. Para estos jóvenes el movimiento tuvo un gran significado en paralelo con la impactante violencia del secuestro y asesinato de los estudiantes guerrerenses.<sup>32</sup>

En razón de todo lo anterior, y seguramente otras cosas más, cabría preguntarse qué experiencias y sentimientos recordarán estos niños, niñas y jóvenes con el paso de los años, cómo se presentará la memoria en el porvenir, qué impacto tendrá la información y vivencia de la muerte de estudiantes, así como el conocimiento y experiencia de la existencia de un importante movimiento que reclamó justicia. Lo que sabemos, según lo presentado, es que todo mundo tuvo conocimiento, que impactó emocionalmente hablando, que se trató de un acontecimiento dramático políticamente hablando, que conmovió conciencias y corazones, y que llegó a todos los rincones del país, o por lo menos a las personas participantes en el estudio que se ha presentado en estas páginas, intentando acercarse a las experiencias, recuerdos y reflexiones de las jóvenes generaciones a través de sus propias voces.

<sup>32</sup> Joel Candau, *op. cit.*; Maurice Halbwach, *op. cit.*



## FORTALECER EL SISTEMA MODULAR, DEMANDA ESTUDIANTIL EN LA UAM

VERÓNICA GIL MONTES\*  
GISELA LANDÁZURI BENÍTEZ\*

### INTRODUCCIÓN

EN UN CONTEXTO donde la educación ha dejado de ser un instrumento de movilidad social, los estudiantes de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), a quienes reconocemos como *uameros*, levantaron una serie de demandas en 2016 apoyadas con un paro en las distintas unidades de esta institución académica.

Los pliegos petitorios que enarbolaron los estudiantes organizados en cada unidad se centraron en aspectos académicos, financieros (transparencia y uso del presupuesto), administrativos (cafetería) y otros que atendían asuntos tan delicados como el acoso sexual. En particular, la Asamblea Universitaria de Xochimilco (AUX) se refirió ampliamente a la necesidad de fortalecer el modelo pedagógico que distingue a la Unidad Xochimilco conocido como *sistema modular* (SM).

Ante esa decisión histórica de los jóvenes de incidir en su propio proceso educativo, hombres y mujeres docentes nos sentimos interpelados y continuamos la discusión junto con ellos en instancias como el Consejo Académico.

El tema aparentemente local tiene un alcance nacional, pues nos lleva a revisar: ¿Cuáles han sido las políticas públicas hacia el ámbito educativo? ¿Cómo se eslabo-

\* Profesoras-investigadoras del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

nan con el modelo económico neoliberal? ¿Y qué sentido tiene, para los estudiantes de Xochimilco, fortalecer el sistema modular en este escenario?

Retomamos la voz de los estudiantes de licenciatura, maestría y doctorado que participaron durante dicho paro y en el proceso de negociación con las autoridades locales, quienes nos expusieron sus razones para levantar esta demanda. El resultado de estas negociaciones llevó al Consejo Académico de la Unidad Xochimilco a asumir la revisión y gestión de dicha demanda y aceptó de forma unánime las recomendaciones de la comisión constituida *ex profeso*,<sup>1</sup> así como iniciar un proceso de consulta, discusión y actualización del sistema modular; para el fortalecimiento de dicho sistema se convocó a la comunidad universitaria. Este capítulo se inserta en ese llamado a la reflexión y construcción conjunta para revalorar el modelo pedagógico en la formación profesional, social y política de las futuras generaciones.

## POLÍTICAS SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL CONTEXTO ECONÓMICO

Como bien sabemos, a partir de la década de 1980, con el establecimiento del nuevo modelo económico neoliberal empezó a mermar la participación del Estado en aquello que se ha llamado *los mínimos de bienestar* (salud, educación, vivienda). Este proceso se concretó con el abandono de la instrumentación de políticas sociales y económicas en las que el Estado participaba centralmente. Si bien este tipo de reestructuraciones gubernamentales no han sido introducidas con gran rapidez, sí se ha observado durante 37 años el resultado de esta estrategia, la cual se ha cristalizado en las reforma energética y educativa, durante este sexenio.

La educación superior pública también ha “sufrido” el establecimiento de este modelo económico en el cual no sólo se ha reducido el presupuesto, sino que también se ha construido un perfil de egreso en el cual se privilegia el ámbito laboral-técnico, es decir, se ha incrementado de manera sustancial el establecimiento de tecnológicos a nivel superior y la matrícula en las universidades públicas ha bajado. Según la página de la Asociación Nacional de Universidades Tecnológicas (ANUT)<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consejo Académico de Universidad Autónoma Metropolitana, Acuerdo 1.17.10<sup>a</sup>, *Acta de la sesión 1.17, aprobada en la sesión 5.17, celebrada el 24 de mayo de 2017*, [[http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta\\_Sesion\\_1\\_17\\_Presentada\\_y\\_aprobada.pdf](http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta_Sesion_1_17_Presentada_y_aprobada.pdf)], fecha de consulta: 20 de junio de 2017.

<sup>2</sup> Alma E. Muñoz, “Desde la década de los 90 sólo se han creado universidades tecnológicas”, *La Jornada en línea*, 12 de noviembre del 2013, [<http://www.jornada.unam.mx/2013/11/12/sociedad/034n2soc>], fecha de consulta: 20 de julio de 2017; Asociación Nacional de Universidades Tecnológicas (ANUT), [<http://www.anut.org.mx/index.php/component/content/article/41-rotator-news/243-funcion-rectoral>], fecha de consulta: 20 de julio de 2017.

existen 109 universidades tecnológicas (UT) en toda la República mexicana, cuyas fechas de creación se pueden documentar de 1991 a 2013. En este sexenio se han construido 22 nuevas UT.

Como consecuencia de este modelo económico que se ha implementado, no sólo se pretende establecer líneas de integración de los países a nivel comercial y financiero, sino que también se imponen formas de mirar y relacionarse con la sociedad, ya que el mercado y sus necesidades establecen las políticas que los gobiernos deben seguir. Esto explica por qué ha mermado el apoyo a la educación media superior pública y se ha privilegiado el egreso de profesionales técnicos capacitados que serán la mano de obra “adecuada” para las necesidades del mercado.

En este escenario neoliberal, el precio que está pagando la mayoría de los jóvenes es muy alto, pues las secuelas que ha dejado la falta de políticas gubernamentales idóneas para garantizar condiciones sociales de vida mínimas (o satisfactorias) son la segregación, la discriminación, la marginación y el desencanto por el país y sus instituciones. Esta situación les entrega un negro presente y les augura un futuro aún más terrible, ya que ante la falta de oportunidades laborales o educativas se ven expuestos a pertenecer a espacios ligados al crimen organizado y el narcotráfico, y, como bien apunta Valenzuela, profesor del Colegio de la Frontera Norte, existe ahora la noción emergente de *juvenicidio*<sup>3</sup> en la que se manifiesta la ausencia total del Estado. El problema posee proporciones aterradoras: los jóvenes están amenazados por un horizonte en el que aparecen como objetos desechables, a menos que tengan capacidad de consumo, incluyendo la diversión, y sin condiciones y una formación (cultura política) para contribuir al futuro político de la nación. En la actualidad, incluso los propios estudios universitarios en el mundo tienden a presentar una visión mecánica y simplificada de las relaciones entre la escuela y el desarrollo económico. Se observa que la lectura crítica e interacción con el contexto social están ausentes.

Bajo la lógica mercantilista, los individuos se colocan en su hacer cotidiano, y tal vez a muchos jóvenes ya no les interesa realizar una preparación a nivel medio superior y superior, y el modelo técnico sea suficiente por su necesidad de entrar al espacio laboral. Aun así, se puede observar una gran demanda en el nivel superior, la cual no se ha cubierto, así como el fenómeno de los rechazados cada año. Sólo para darnos una idea, en 2009 para la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) solicitaron examen de admisión 69 990 jóvenes de los cuales fueron admitidos 11 850 (17%) y 58 140 (83%) no admitidos; en el caso del plantel Xochimilco, el

<sup>3</sup> José Manuel Valenzuela, “Remolinos de viento: juvenicidio e identidades desacreditadas”, en José Manuel Valenzuela (coord.), *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, Barcelona: NED Ediciones; Guadalajara: ITESO; Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

total de jóvenes que solicitaron examen de admisión fue de 32 128, se admitieron 4 237 (13%) y se rechazaron 27 891 (87%); para la licenciatura en psicología presentaron examen 4 322 y solamente fueron admitidos 424; el índice de aceptación fue de 10%.<sup>4</sup> En el año 2015, se registró un incremento significativo en el número de aspirantes, el cual fue de 92 690 y se admitieron 12 085 (13%) y se rechazaron 80 605 (87%),<sup>5</sup> se puede observar la demanda para el ingreso a la universidad en seis años ha aumentado considerablemente, mientras que la capacidad de admisión de la universidad se mantiene igual.

La mayoría de las veces a la población estudiantil universitaria se le considera un grupo de privilegio, por lo mismo, no existe una gama amplia de estudios al respecto. Debemos mencionar los trabajos realizados por investigadores como Adrián de Garay, Miguel Ángel Casillas, Hugo Aboites, quienes han trabajado el tema desde la perspectiva sociológica y de las políticas de educación, sin duda alguna sus aportaciones son valiosas y abren la discusión sobre diversos puntos en relación al tema de los jóvenes y la universidad.<sup>6</sup>

El espacio universitario supone un intercambio de saberes académicos y sociales, de esta manera se entretienen subjetividades y se construye una forma de ser del estudiante. Por ello al ingresar a la vida estudiantil, los sujetos van perfilando hábitos y estrategias de supervivencia; muchas veces reparten su tiempo entre su trabajo, su vida familiar, la escuela, sus amigos y así van adquiriendo formas de pensarse y vivirse en el espacio universitario. En este espacio convergen, se trenzan vínculos, se construyen utopías, se resignifica el saber familiar, se instituyen nuevas maneras de conocer, que indudablemente pasan por la experiencia, y es aquí, en la universidad, donde se construyen nuevos mundos y horizontes. De forma paralela se vive el mundo de afuera, las políticas mercantiles, la violencia; el ritmo de vida indudablemente se permea en estas instituciones del saber académico. El paso por la universidad construye una identidad y permite a los jóvenes apropiarse de estos espacios.

<sup>4</sup> Coordinación General de Información Institucional, Dirección de Planeación, "Informe del Rector General 2009", en *Anuario Estadístico*, [www.transparencia.uam.mx/inforganos/anuarios/anuario2009/index.html], fecha de consulta: 20 de mayo de 2017.

<sup>5</sup> Coordinación General de Información Institucional, Dirección de Planeación, "Informe del Rector General 2015", en *Anuario Estadístico*, [www.transparencia.uam.mx/inforganos/anuarios/anuario2015/index.html], fecha de consulta: 20 de mayo de 2017.

<sup>6</sup> Se pueden consultar trabajos como Hugo Aboites, "Globalización y Universidad", en *El dilema. La universidad de fin y comienzo de siglo*, México: UAM/UCLAT, 2001; Adrián Sánchez de Garay, *Los actores desconocidos. Una aproximación al conocimiento de los estudiantes*, México, ANUIES, 2001; Miguel Ángel Casillas y Romualdo López Zárate, "Innovación y cambio en la Universidad Autónoma Metropolitana en el futuro próximo", *CPU-e, Revista de Investigación Educativa*, 2005, pp. 78-98.

## EL ACOMPAÑAMIENTO COMO DISPOSITIVO DE INTERVENCIÓN

Si bien es cierto que durante el movimiento estudiantil por las becas de movilidad algunos de los profesores estuvimos al tanto y en contacto con nuestros estudiantes, es importante señalar que este tipo de acercamiento fue construyendo un dispositivo de intervención en el cual la observación participante y el acompañamiento constante permitieron conocer más sobre el proceso del movimiento. Es importante señalar que si bien el dispositivo de intervención permite la construcción de múltiples miradas que implican posicionamientos éticos y políticos en relación con la forma de intervenir o acompañar, es también un analizador, “entendiendo la noción de analizador como aquello que deconstruye lo instituido y que permite ver ese fragmento denso y complejo de la realidad que el dispositivo recorta”.<sup>7</sup> Es decir, estar en un proceso de acompañamiento con los estudiantes, que consistió en la discusión y reflexión continua de lo que pasaba y poder estar en los espacios de asambleas y discusiones colectivas, nos permitió prefigurar algunas líneas de reflexión que se han rescatado en este trabajo. A nosotras nos parece el más importante: la noción del sistema modular y cómo lo incorporan en su hacer como estudiantes.

Siguiendo la práctica del sistema modular y las metodologías cualitativas, nos dimos a la tarea de realizar una serie de entrevistas grupales e individuales en las cuales el eje de reflexión fue el paro estudiantil y cómo se vive el sistema modular. A partir de esta recopilación de narrativas concretas hemos podido develar la percepción de los estudiantes que sostuvieron el paro. Asimismo, durante nuestra intervención en los primeros momentos del paro y en las asambleas encontramos las formas en que se vinculan con el sistema modular, lo cual explica lo que algunos colegas han llamado “la crisis del sistema modular”. Se presentan los extractos de las entrevistas ya mencionadas, que permiten dar cuenta de las interrogantes que se observan en torno al sistema de enseñanza-aprendizaje de nuestra institución universitaria.

## EL SISTEMA MODULAR, MODELO PEDAGÓGICO DE LA UNIDAD XOCHIMILCO

El 1° de enero de 1974, a través del *Diario Oficial*, entró en vigor la iniciativa presidencial que dio origen a la Universidad Autónoma Metropolitana con tres unidades: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xochimilco.

<sup>7</sup> Rafael Reygadas y Mariana Robles, “Sobre la construcción de dispositivos de investigación-acción”, en *Anuario de Investigación*, México, UAM-Xochimilco, 2005, p. 60.

En el modelo pedagógico de la UAM-Xochimilco se plantea la integración de la docencia, la investigación y el servicio, con lo cual se pretende que exista vinculación de forma constante entre el hacer universitario y la realidad que lo circunscribe.

En términos pedagógicos el sistema modular funciona por medio de lo que se ha llamado “objeto de transformación”, dicho objeto es un problema concreto que se estudia e interviene a partir de diversos abordajes teóricos y metodológicos.

Entre las características esenciales del sistema modular Xochimilco se encuentran las siguientes:

- 1) Vinculación de la educación con los problemas de la realidad.
- 2) Organización global del proceso de enseñanza por medio de módulos.
- 3) Propicia el trabajo grupal tanto fuera como dentro del aula.
- 4) Participación activa de los alumnos en el proceso de enseñanza-aprendizaje.
- 5) Una forma diferente de ver la figura del profesor universitario, ya que éste sirve de guía y coordinador del módulo.
- 6) Combinación de la teoría y la práctica.
- 7) Integración de las tres tareas sustantivas de la universidad: docencia, investigación y servicio.<sup>8</sup>

Uno de los mayores aciertos del sistema modular es que constantemente permite un acercamiento a problemas concretos y reales de nuestra sociedad, y que, en muchos de los casos, forma a los estudiantes como sujetos activos y preocupados por su realidad. Si bien este sistema educativo es un espacio de aprendizaje privilegiado, éste ha sido cuestionado muchas veces y puesto en duda, por ello, es necesario conocer el modelo para poder replicarlo; en este sentido se debe decir que no siempre se logra este objetivo, existe un sinnúmero de problemas en torno a la forma de enseñar. También es importante mencionar que este modelo produce un perfil de egreso que tiene como sello característico el cuestionamiento continuo (visión crítica) de nuestra sociedad y los procesos que se viven en ella. Esta postura crítica no se había traducido en una amplia participación de los estudiantes en las diversas instancias colegiadas, ni en torno a demandas específicas de su formación. Aunque es cierto que el activismo estudiantil es reducido, nos parece que no es un problema propio de la UAM-Xochimilco, sino en general de la forma en que los jóvenes perciben y se involucran con su sociedad.

<sup>8</sup> María Isabel Arbesú García, “El sistema modular Xochimilco”, *Conceptos fundamentales del sistema modular*, UAM-Xochimilco. Colección Material Didáctico, 2001, pp. 30-31.

## LOS MOVIMIENTOS ESTUDIANTILES: “EL PARO POR LAS BECAS DE MOVILIDAD”

A pesar de que pensamos que el perfil de egreso de los estudiantes formados en el sistema modular apunta a estudiantes atentos a procesos que los atañen, sobre todo en el ámbito educativo y a eventos sensibles en su contexto cotidiano, no vemos a las “grandes masas” cuestionar y ejercer derechos básicos de su educación. No obstante, sí hemos podido ver que los estudiantes que han decidido llevar acciones de lucha persiguen establecer procesos democráticos, abiertos y esto es sólo una réplica de lo que se pretende en el contexto social.

En la década de 1990 fueron dos eventos estudiantiles, con sus respectivos procesos de paro de actividades, los que marcaron la defensa de la educación pública: el paro estudiantil en la UAM, en 1994, cuyo objetivo era la defensa de la autonomía universitaria, ya que se logró parar la iniciativa de ser evaluados al egreso de las licenciaturas por parte del Coneval; y el paro que duró casi un año, 1999-2000 que se realizó en la UNAM en defensa de la gratuidad de la educación universitaria.

En la década de 2010 tres movimientos estudiantiles han marcado la historia de los jóvenes universitarios: 1) #Yosoy132, movimiento que si bien empezó en una universidad privada se extendió hasta incorporar a alumnos de otras universidades tanto públicas como privadas, 2) el paro estudiantil del Instituto Politécnico Nacional, para garantizar sus planes de estudio y evitar procesos de privatización y 3) el paro en la UAM que empezó por solicitar becas de movilidad y derivó en un conflicto que en la Unidad Xochimilco duró aproximadamente un mes. Es importante recordar que antes de este último paro existió una movilización de la sociedad civil que exigía la búsqueda de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal de Ayotzinapa “Isidro Burgos”, en ella se observó una presencia fuerte del sector juvenil. Tampoco debemos olvidar las movilizaciones del magisterio en contra de la reforma educativa.

### PARO POR LAS BECAS DE MOVILIDAD

¿Cómo y por qué se originó el paro? En el año 2016 se establecieron dos fechas para acceder a las becas de movilidad que la UAM ofrece. Durante la segunda convocatoria que Rectoría General publicó surge el conflicto; ya que en esta segunda convocatoria no se señalaba el número tope de becas a otorgar y los estudiantes exigieron el cumplimiento cabal de todas las becas solicitadas. El conflicto estalló cuando los estudiantes tomaron las instalaciones de Rectoría General ante la ausencia del

Rector General, a quien le habían solicitado audiencia. Fue la coordinación de estudiantes de las diferentes unidades de la UAM que permitió generar un espacio de intercambio sobre la situación institucional más allá del tema de las becas de movilidad. En cada unidad se empezaron a procesar pliegos petitorios para atender temas generales, como el de transparencia en el uso del presupuesto, hasta cuestiones locales, como en la Unidad Xochimilco el fortalecimiento del sistema modular.

El conflicto fue largo y se ganó consenso en torno a muchas demandas. Trataremos de reconstruir parte del debate y de la negociación que emprendieron los estudiantes a partir de algunas entrevistas a los alumnos que participaron en el paro de la UAM-Xochimilco. Por tal motivo nos hemos dado a la tarea de presentar parcialmente algunas opiniones de quienes formaron parte del conflicto y cómo se introdujo en su hacer cotidiano y estudiantil el proyecto Xochimilco.

Si bien sabemos que es necesario realizar un seguimiento constante a nuestro modelo educativo, pretendemos dar elementos para revisar: ¿Cómo se piensa y construye actualmente el Modelo Xochimilco? ¿Qué significa poner en acción esta parte central de la participación activa de los estudiantes en el proceso de transformación de la realidad a través de lo aprendido en las aulas?

## ALGUNOS PUNTOS PARA INICIAR LA DISCUSIÓN

### *Lo que se sabe del sistema modular*

Cuando los estudiantes deciden ingresar a la UAM-Xochimilco, en cualquiera de los niveles, en muchas ocasiones lo hacen porque han oído hablar del sistema modular. Es importante mencionar que no es el caso en el cual hacen examen para obtener un lugar, ya que fueron rechazados de la UNAM:

yo estuve estudiando ciencias políticas en la UNAM, pero no me gustó, y aparte tuve una experiencia ahí medio fea y me fugué de allá, pero durante la prepa tuve un maestro que fue alumno de acá de nutrición y yo tomé la acción técnica de auxiliar al nutriólogo. Entonces él me contaba muy padre de la UAM, me decía como “es que allá vas a ver contenido social para contextualizar tu materia y te van a enseñar ...tanto conocimientos teóricos suficientes para poder realizar algo real, como las habilidades para poder plantear algo con respecto a la salud”, porque para mí la salud era, es un concepto muy, muy importante, por lo que decidí estar aquí.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Estudiante, licenciatura en Nutrición, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 26 de julio de 2017.



Se generan muchas expectativas y es preocupante observar cómo el sistema modular ha dejado de ser la práctica pedagógica predominante en algunas carreras de la UAM-Xochimilco y cómo en otras depende mucho de los equipos docentes. Es decir, el sistema modular ya no es un ejercicio diario de enseñanza-aprendizaje en la universidad: “el sistema modular en mi departamento no se aplica, entonces eso es una ficción, ni siquiera me dieron los contenidos sociales que me habían anunciado. Estoy muy decepcionado del plan de estudios y estoy muy decepcionado de cómo se llevan a cabo las clases, de cómo se lleva la universidad, ha sido un fracaso en el término académico”.<sup>10</sup>

Pero también observamos los casos en que la planta docente conoce y lleva a cabo el sistema, con lo cual los estudiantes aprenden una nueva forma de construir el conocimiento y de relacionarse con su entorno, social, político y económico:

mi prima me platicaba como era el sistema modular de acá ¿no?, ella también estaba en psicología, entonces ella me fue metiendo un poco como la, la cosquillita de estudiar aquí; pero mi mamá quería pues algo que dejara dinero ¿no? o sea, la psicología ¿pues de dónde? Ella tenía la idea de que yo estudiara arquitectura en la UNAM, pero pues yo me aferré y ahí negociamos y entonces decidí entrar a la UAM-Xochimilco, pues ya había entendido más o menos lo que era el [sistema] o sea, los profesores no son nada más unas personas que se creen. Entonces me encantó y de ahí me quedé en la UAM-Xochimilco.<sup>11</sup>

En estos segmentos de entrevista se señala lo que opera en la UAM. Debemos reconocer que existe un planteamiento de una educación horizontal, que pretende hacer preguntas sobre lo que acontece en la realidad actual del quehacer universitario. El paro estudiantil permitió en muchas ocasiones que quienes se fueron acercando al movimiento pudieran dar cuenta justo de este ejercicio de horizontalidad y construcción de conocimiento, que si bien no siempre se da en las aulas, parece que sí se podía observar al interior de las asambleas estudiantiles, en el caso de la UAM-Xochimilco. Algunos estudiantes que se sumaron ya empezado el movimiento decidieron quedarse, porque se veía el reflejo de estas posturas críticas, muchas de ellas enseñadas en las aulas:

Bueno, fui al paro por solidaridad, no conocía sus causas y sobre los jóvenes que la lideraban había muchos prejuicios y eso me motivó. Encontré posturas muy atrincheradas

<sup>10</sup> Estudiante, licenciatura en Nutrición, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 26 de julio de 2017.

<sup>11</sup> Estudiante, licenciatura en Psicología, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 26 de julio de 2017.

entre ellos y me divertí mucho, vengo del país de las trincheras. La maestría ya me había sacado del cuartel. La maestría nos ayudó a unirlos. También nos unimos a ellos. La huelga prosperó, entre otros factores, porque se aplicó el (que se) horizontalizaran, se razonaran y constantemente estuvieran sometidas al escrutinio de opiniones diferentes. Los valores de mis compañeros también sirvieron de ejemplo, mucho desprendimiento y solidaridad, sentido de grupo y de comunidad.<sup>12</sup>

Es interesante observar cómo, a pesar de que no siempre se enseña desde la visión del sistema modular, fue operando al interior del movimiento estudiantil la construcción del conocimiento a partir de un objeto de transformación. Mediante la generación de vínculos se establece una forma de introyección social y cultural que permea en el hacer de los estudiantes. A partir de la práctica docente, del vínculo docente-alumno y del hacer en el aula los alumnos, a quienes se les ha enseñado bajo los principios del sistema modular, han construido su subjetividad como estudiantes, una subjetividad que permite un andamiaje con el contexto exterior de forma sensible y crítica.

El movimiento permitió un amplio intercambio de las experiencias en el aula y con los docentes, también se consolidó la demanda de que se aplique realmente el sistema modular y que los docentes cuenten con las herramientas didácticas para facilitarlos: “Bueno, la huelga se organizó conforme he visto funciona el sistema [modular], sobre la razón, la oportunidad y el respeto a la diferencia. Yo creo que requiere de profesores que hoy no abundan y lo vi como eso, como la defensa del derecho a tener buenos profesores y a tener libertad para aprender, sin imposiciones, sin fundamento”.<sup>13</sup>

### *Aquello que se exigió*

Después de la segunda semana del conflicto estudiantil, el movimiento empezó a organizarse de otra manera. Ahora la exigencia ya no eran las becas de movilidad, habían pasado a segundo plano, incluso algunos estudiantes no optaron por la beca e irse a la universidad donde habían solicitado el intercambio y decidieron quedarse a seguir participando en el movimiento. La atención pasó de las becas de movilidad a problemas cotidianos y graves en la universidad: presupuesto, acoso y el del proceso enseñanza-aprendizaje.

<sup>12</sup> Estudiante, maestría en Desarrollo Rural, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 30 de julio de 2017.

<sup>13</sup> Estudiante, maestría en Desarrollo Rural, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 30 de julio de 2017.

El primer problema que se puso en discusión fue el de la planta docente. Si bien hay muchos profesores con una larga práctica docente en la UAM en edad de jubilarse, otros con menor antigüedad laboran en condiciones poco favorables, ya que son contratados por hora y sólo cumplen con sus horarios de clase. Esto ha ocasionado que no exista una relación entre los equipos docentes y que el módulo se fragmente como si fuera una serie de asignaturas y no un módulo organizado a partir del trabajo de investigación:

problemas que se viven actualmente en el sistema modular, pues consideran que no se está llevando adecuadamente. Manifestaban que muchos de los profesores son nuevos y no conocen el sistema modular.

También expresaron su preocupación por la situación de los profesores que sólo trabajan por horas, pues cada día es más difícil que sean contratados. Lo que además de afectar a los profesores, también impacta en la forma en la que se involucran estos profesores con el sistema modular. Pues aunque se tenga interés, si tienen que dar clases en varias universidades dificulta que realmente se involucren con la formación integral que ofrece la universidad.<sup>14</sup>

También se discutió sobre los problemas de presupuesto e incluso sobre el acoso, puntos que fueron marcados en el pliego petitorio (véanse puntos número 2, 4, y 10 del pliego petitorio en el anexo 1).

### *Qué se construyó y qué se logró*

Es importante hacer una reflexión final sobre lo que se aprendió y se logró en este movimiento, que si bien fue un proceso desgastante y que generó muchos encuentros y desencuentros en nuestra comunidad, fue una experiencia que cuestionó nuestro quehacer cotidiano. Podemos dar cuenta mediante el testimonio de los estudiantes que por medio del sistema modular se ha ido forjando en ellos una visión distinta de lo que veían como realidad, se encuentran ahora con procesos cotidianos que vale la pena observar y reflexionar en torno de ellos.

Un estudiante de licenciatura relaciona el proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula con el paro:

<sup>14</sup> Estudiante, doctorado en Desarrollo Rural, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 17 de agosto de 2017.

mi manera de problematizar la realidad cambió... yo creo que si yo no hubiera estado en esas clases no me hubiera animado a estar en el movimiento estudiantil ¿no? O sea, fue a partir de las lecturas que yo leía, que me empecé a politizar y a entender el sentido social, también que tiene el estudiante afuera, entonces, no sé, a partir de eso fue que me animé a entrar a los paros.<sup>15</sup>

Una estudiante de maestría se refiere tanto al paro de 2016, como a la lucha por las becas frente a Conacyt de 2017 como un proceso de aprendizaje de la realidad nacional: “participar en el movimiento estudiantil y más reciente en la lucha por las becas. Esto también ha sido una oportunidad para mirar la realidad del país, reflexionar e ir tomando postura frente a los problemas de la educación superior y las políticas neoliberales”.<sup>16</sup>

Reconocen cómo, a partir de estar en procesos de enseñanza-aprendizaje horizontales y vinculantes con su realidad, su manera de asumirse estudiantes y futuros profesionistas ha cambiado. A pesar de todos los desajustes que se observan en nuestro sistema modular, existe todavía una manera de aprehender y comprender la realidad que los ciñe, su cotidianidad, más en sus procesos y necesidades: “sus principales aportes consisten en entender la realidad de una forma más integral. También es importante que se base en preguntas que orienten el aprendizaje, y hagan que los y las estudiantes aprendamos a preguntarnos sobre la realidad y busquemos respuestas”.<sup>17</sup>

Se revalora el sistema modular como modelo pedagógico: “el sistema modular no es un sistema que yo encuentre en alguna universidad cercana ¿no? o sea, ya no digo en Ciudad de México, o sea, en el país o en Latinoamérica ¿no? O sea, es una propuesta muy innovadora y que tiene sus asegunes pero, no sé esa posibilidad de restaurarla también entre nosotros”.<sup>18</sup>

Por su posible incidencia en la realidad social: “es crear profesionales con conocimiento crítico, no crítico e ideológico, sino crítico contra hegemónico para poder solucionar una gran crisis social ¿no? y verlo interdisciplinariamente, equipos de trabajo, o sea eso para mí es como la potencia”.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Estudiante, licenciatura en Psicología, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 26 de julio de 2017.

<sup>16</sup> Estudiante, maestría en Desarrollo Rural, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 27 de julio de 2017.

<sup>17</sup> Estudiante, maestría en Desarrollo Rural, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 27 de julio de 2017.

<sup>18</sup> Estudiante, licenciatura en Psicología, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 26 de julio de 2017.

<sup>19</sup> Estudiante, licenciatura en Psicología, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 26 de julio de 2017.

*Respuesta a la demanda estudiantil en torno al fortalecimiento del sistema modular*

Durante el paro se abre un proceso de negociación, primero, con la rectora de la Unidad Xochimilco, Patricia Alfaro, quien lleva la demanda del fortalecimiento del sistema modular al Consejo Académico para que lo atienda, dadas las implicaciones académicas que conlleva. Se forma así una comisión sumamente amplia (17 miembros) con representantes y asesores, docentes y estudiantes de todas las divisiones y niveles de la estructura de gestión académica. El mandato era: “Analizar y generar propuestas que fortalezcan el modelo educativo del sistema modular, para lo cual considerarán los incisos *c* al *f* del numeral 5 del pliego petitorio formulado por la Asamblea Unidad Xochimilco, de conformidad con los acuerdos tomados con la Asamblea Unidad Xochimilco, los días 20 y 26 de julio de 2016”.<sup>20</sup>

En los tiempos con los que contaba la comisión se hizo una rápida revisión de “textos básicos que explican los principios conceptuales del modelo educativo (sistema modular) de la UAM-Xochimilco” y se reconoció la falta de un documento actualizado sobre las bases conceptuales del sistema modular, así como las múltiples interpretaciones de los distintos ejes que lo articulan: interdisciplina, trabajo grupal, construcción del conocimiento *vs.* transmisión, y la falta de “políticas institucionales que promuevan espacios académicos para el análisis y discusión permanentes del SM”.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Tomar las medidas necesarias que garanticen la continuidad y mejoramiento del sistema modular con base en el documento Xochimilco, entre las cuales se encuentran las siguientes:

*c)* Implementar espacios de discusión y reflexión sobre el sistema modular donde participen estudiantes y académicos, y tomar en cuenta sus resolutivos para la modificación y adecuación de los planes y programas de estudio.

*d)* Establecer, con carácter obligatorio, el curso de inducción al sistema modular para todos los profesores en todas las divisiones.

*e)* Que los profesores encargados de impartir la docencia en el TID sean los de mayor experiencia en el sistema modular.

*f)* Que aquellos elementos distintivos del sistema modular con base en el documento Xochimilco se inserten en todos los planes y programas de estudios de esta unidad.

Consejo Académico de Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Acuerdo 1.17.10<sup>a</sup>, *Acta de la sesión 1.17, aprobada en la sesión 5.17, celebrada el 24 de mayo de 2017*, pp. 20-25, [[http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta\\_Sesion\\_1\\_17\\_Presentada\\_y\\_aprobada.pdf](http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta_Sesion_1_17_Presentada_y_aprobada.pdf)], fecha de consulta: 20 de junio de 2017.

<sup>21</sup> Consejo Académico de la UAM-Xochimilco, *Ejes de análisis y directrices generales para identificar elementos orientados a la modernización del sistema modular*, Anexo 3 del dictamen aprobado en la Sesión 1.17 del 20 de febrero de 2017 (ver archivo en la oficina técnica del Consejo Académico de la UAM-Xochimilco).

La diversidad de definiciones también se presenta a la hora de la elaboración y adecuación de los planes y programas de estudio. Por ejemplo, al precisar los *objetos de transformación* y el *problema eje* dentro de las Unidades de Enseñanza Aprendizaje, conceptos fundamentales para la “organización de los contenidos teórico-conceptuales” y de los problemas a analizar desde las disciplinas específicas que delinearán el perfil profesional de los estudiantes.

En cuanto al proceso de enseñanza y aprendizaje, bajo esta propuesta pedagógica se abordaron las deficiencias en la conducción, formación y actualización del sistema modular, estrategias didácticas grupales, formas de evaluación, todas ellas requieren un intercambio entre docentes más intenso y consensado (sin que esto limite la libertad de cátedra), un interés y apoyo institucional más decisivo en las condiciones de infraestructura y en la asignación de la docencia y los espacios para la formación y actualización académica. Cabe comentar que después de aprobado este dictamen la única división que no ha organizado cursos de internalización y de discusión sobre el sistema modular es la de Ciencias Sociales y Humanidades.

A todos estos elementos identificados por la comisión, que aquí se exponen de manera general sin mencionar el desglose puntual que se elaboró de cada uno, se hizo una serie de recomendaciones de acciones inmediatas, permanentes y a mediano plazo. Retomamos algunas y conminamos a que como departamento abramos la discusión y revisemos cómo podemos sumarnos a este proceso. La atención central que tenemos en el Tronco Divisional define un ámbito importante, para generar las bases de internalización en el sistema modular de los propios estudiantes.

Las propuestas contenidas en el dictamen de la comisión referida fueron las siguientes:

1. Elaboración de un documento (Nuevo documento Xochimilco) que actualice las bases conceptuales, teóricas y metodológicas del sistema modular.
2. Desarrollar una guía conceptual y metodológica para el Diseño Curricular en el sistema modular.
3. Establecer un programa de formación docente permanente en la Unidad.
4. Establecer programas e instancias de investigación educativa y formación docente con carácter permanente, interdivisional, cuyo objeto de estudio sea el sistema modular.
5. Promover la actualización de los planes y programas de estudio recuperando y reforzando el desarrollo e implementación del sistema modular.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Consejo Académico, *Dictamen comisión del CA, 2017: anexo 4*, UAM, [[http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta\\_Sesion\\_1\\_17\\_Presentada\\_y\\_aprobada.pdf](http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta_Sesion_1_17_Presentada_y_aprobada.pdf)], fecha de consulta: 20 de junio de 2017 (ver anexo 2).

La comisión consideró que esta tarea es de toda la comunidad y en particular de los docentes; de allí la importancia de que se sumen a esta cruzada que algunos llamamos *refundación del sistema modular*. Para ello se propuso una consulta que, esperamos, tenga eco a diferencia de la del Tronco Interdivisional, que nos tomó de sorpresa y el poco tiempo que se programó para recibir comentarios limitó la participación de la comunidad.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En torno a la expresión “fortalecimiento del sistema modular” había, por un lado, la reivindicación de la universidad pública, los jóvenes se pronunciaban por refrendar una educación integral, de calidad, crítica, científica, artística, filosófica, en su interpretación del modelo pedagógico de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana. Asimismo, cuestionaron la transparencia y un dispendio del presupuesto en consumos superfluos como convivios, viajes, etcétera, frente a la falta de equipos, infraestructura y recursos para prácticas de campo. Otro ámbito problemático fue el funcionamiento de los órganos colegiados y la escasa atención de las autoridades a sus demandas. Se denunciaron varios ámbitos institucionales que, desde su perspectiva, están obstaculizando el pleno cumplimiento de la educación pública, de la vida universitaria democrática y del destino de los recursos públicos.

Es necesario realizar una revisión y refundación del sistema modular, no sólo desde el modelo de aprendizaje, sino en la manera en que se construye la relación entre el conocimiento y la realidad.

Quedan algunas preguntas por responder: ¿cómo se entiende el sistema modular?, ¿cómo se enseña a partir del mismo?, ¿existe el compromiso de docentes y alumnos en realizar una tarea conjunta en que los procesos de enseñanza-aprendizajes sean significativos?

Incluso podemos sumarnos al debate de la Comisión Constituyente de la Ciudad de México, acerca del objetivo de la educación profesional en esta ciudad. A propósito de la redacción del artículo 8, “Ciudad Educadora y del conocimiento” de la nueva Constitución, la diputada Irma Eréndira Sandoval la cuestionaba durante el pleno de la comisión: “Falta muchísimo en este artículo para favorecer el pensamiento crítico [...] La educación no es considerada tampoco en este articulado como un proceso que emancipe a la ciudadanía, como un proceso que la libere de la ignorancia y del individualismo egoísta hacia el cual las teorías privatizadoras y neoliberales están tratando de empujar”. Por lo que se pronunciaba por: “el derecho de una educación crítica emancipatoria, laica, repito, democrática y con valores su-

periores que promuevan el interés público y la defensa de los derechos y las garantías de los y las docentes y los y las estudiantes, en primer lugar”<sup>23</sup>

En palabras de la diputada Clara Marina Brugada Molina, quien también abundó en la reflexión sobre la función de la educación: “la educación nos forma y nos transforma [...] nos abre la mirada al universo entero, otorga herramientas para comprender el mundo e intentar mejorarlo”<sup>24</sup>

Eso es lo que los estudiantes también aprecian del sistema modular: “eso es la UAM, por eso vale tanto la pena el sistema modular porque nos hace pensarnos y transformar, el posgrado no era que solamente me estuviera transformando a mí, sino transformaba también al espacio en el que estaba”<sup>25</sup>

Esa discusión también está detrás de nuestro proyecto universitario: ¿qué tipo de profesionistas y ciudadanos queremos y podemos formar?

Sin duda alguna, el movimiento estudiantil ha permitido abrir un debate pospuesto desde hace ya algún tiempo, ¿qué modelo educativo queremos? y ¿cómo hacer que se articule ante el nuevo panorama económico y social? Revisar críticamente nuestra práctica docente, los contenidos académicos, los espacios administrativos y las finanzas debería ser un ejercicio cotidiano, y este movimiento ha permitido que empecemos a movernos. Queda que nosotros continuemos la tarea.

<sup>23</sup> Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Ciudad del conocimiento” (artículo 13 en el proyecto), en *Discusión en el pleno del artículo 8º*, versión estenográfica del 5 de enero de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170105.html>], fecha de consulta: 20 de junio de 2017.

<sup>24</sup> Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Ciudad del conocimiento” (artículo 13 en el proyecto), en *Discusión en el pleno del artículo 8º*, versión estenográfica del 5 de enero de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170105.html>], fecha de consulta: 20 de junio de 2017.

<sup>25</sup> Estudiante, maestría en Desarrollo Rural, entrevista realizada en la UAM-Xochimilco, 27 de julio de 2017.



## ANEXO 1

Todos Somos Universitarios<sup>26</sup>

20 de julio de 2016

Pliego petitorio UAM Xochimilco

Ciudad de México, 18 de julio de 2016

A la Rectora de la Unidad Xochimilco

Presidenta del Consejo Académico

Dra. Patricia Emilia Alfaro Moctezuma

P R E S E N T E

El día 6 de julio de 2016 determinamos iniciar un paro indefinido pues consideramos inexcusable que la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, no garantice una educación pública, amplia, equitativa y de calidad, lo cual atenta contra nuestro derecho humano a la educación y la correlativa obligación del Estado de garantizarlo, refrendados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Situación que se expresa en que, aproximadamente, nueve de cada diez estudiantes que presentan examen no ingresan a la universidad, en la obsolescencia y escasez de materiales de laboratorio, en la desactualización del acervo bibliográfico, en el déficit de instalaciones y de técnicos especializados en áreas como diseño industrial, en la sustitución paulatina del sistema modular por un sistema tradicional y bancario, en la eliminación y reducción de las prácticas de campo, en el acoso sexual y el comportamiento impropio de algunos profesores, en la ineficacia de los instrumentos jurídicos vigentes para la defensa de los derechos universitarios, en las limitaciones para el uso de los espacios públicos y para la práctica de deportes; y en la inadecuada organización de los procesos como el horario de servicio del comedor y la barra fría que excluye, de su disfrute, a los estudiantes del turno vespertino. Todo lo cual entra en contradicción, por un lado, con la política de reducción de gastos en los procesos sustantivos y, por el otro, con la utilización del presupuesto en el pago de compensaciones, de estímulos, de planes telefónicos, de autos con choferes, de banquetes, de vinos y de viáticos excesivos a las autoridades administrativas.

Inconformes con esta situación, la Asamblea de Estudiantes exige a la rectora de la Unidad Xochimilco:

<sup>26</sup> Página en Facebook [[https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=950452131744514&id=606701669452897](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=950452131744514&id=606701669452897)].

1. Reconocer a la Asamblea Estudiantil como interlocutor válido para crear una mesa de diálogo en la que esté presente, de manera permanente, en su calidad de Presidenta de Consejo Académico y Rectora de la Unidad, la Dra. Patricia Emilia Alfaro Moctezuma, para garantizar la resolución de las demandas contenidas en el pliego petitorio. El acuerdo derivado de este diálogo deberá ser firmado por la rectora y los resultados deberán ser presentados en los tiempos que este pliego demanda.
2. Solicitar la realización de una auditoría general del ejercicio fiscal correspondiente a los años 2014 y 2015 en la Unidad Xochimilco, la cual tendrá que llevarse a cabo en un plazo de seis meses por un auditor externo a la institución y seleccionado de una terna propuesta por la Asamblea Estudiantil. Los resultados deberán identificar los hechos que pudieran constituir responsabilidad personal por la comisión de faltas graves y exponerse de manera detallada, justificada, en un lenguaje claro y sin omitir información alguna.
3. Proporcionar a la Asamblea Estudiantil, en el término de un mes, información detallada y fidedigna sobre el ejercicio presupuestario de Rectoría y Secretaría de Unidad correspondiente al periodo 2014-2015, a fines de llevar a cabo un ejercicio de auditoría social.
4. Reducir significativamente y de forma permanente gastos superfluos, suntuarios e innecesarios para las actividades académicas sustantivas, considerando los resultados de las auditorías demandadas en los puntos 2 y 3, y asignar mayor presupuesto a los rubros de investigación, docencia, preservación y difusión de la cultura. Con especial atención a la actualización del acervo bibliográfico, la renovación de la tecnología obsoleta, la adquisición de material para los laboratorios y talleres, las prácticas de campo y toda necesidad específica de cada división.
5. Tomar las medidas necesarias que garanticen la continuidad y mejoramiento del sistema modular con base en el documento Xochimilco, entre las cuales se encuentran las siguientes:
  - a) Democratizar el proceso de elección del coordinador del Tronco Interdivisional (TID).
  - b) Eliminar la comisión actual encargada de las modificaciones al plan de estudios del TID, crear una nueva comisión integrada por estudiantes y académicos miembros de los consejos divisionales y hacer públicas las adecuaciones propuestas por dicha comisión; además, eliminar a partir del trimestre 16/o los Grupos Piloto del TID.
  - c) Implementar espacios de discusión y reflexión sobre el sistema modular donde participen estudiantes y académicos, y tomar en cuenta sus resoluciones para la modificación y adecuación de los planes y programas de estudio.

- d) Establecer, con carácter obligatorio, el curso de inducción al sistema modular para todos los profesores en todas las divisiones.
  - e) Que los profesores encargados de impartir la docencia en el TID sean los de mayor experiencia en el sistema modular.
  - f) Que aquellos elementos distintivos del sistema modular con base en el documento Xochimilco se inserten en todos los planes y programas de estudios de esta unidad.
6. Pronunciarse ante el Colegio Académico por la suspensión definitiva de los acuerdos 09/2016 y 10/2016 del rector general, ya que éstos afectan las condiciones laborales de los académicos y la vida docente en nuestra universidad.
  7. Crear un tercer turno en el servicio de comedor que permita a la comunidad vespertina hacer uso del mismo. Además de presentar, en el término de un mes, una propuesta para renovar y ampliar la infraestructura de la cafetería, comedor y barra fría, así como mejorar la calidad de los alimentos, y que de ser aceptada por la comunidad universitaria y la asamblea estudiantil se implemente de manera inmediata.
  8. Adecuar la acreditación de la lengua extranjera de la licenciatura en Agronomía como requisito de titulación conforme se les requiere a las demás licenciaturas y no como condicionamiento de reinscripción trimestral.
  9. Crear una comisión con participación de la Asamblea Estudiantil y académicos que presente una propuesta viable, en término de un mes, para fortalecer, mejorar, dar seguimiento y certificación a los programas académicos del taller de lenguas extranjeras (TALEX), así como la inclusión de lenguas originarias y la ampliación de sus matrículas, tanto de estudiantes como de académicos.
  10. Crear una comisión donde participen miembros del programa Cuerpos que Importan y miembros de la comunidad universitaria, ésta tendrá que ser incluyente, capacitada y sensibilizada en perspectiva de género.

La comisión de manera provisional dará acompañamiento y asesoría psicológica y jurídica a las personas que presenten denuncias de acoso contra docentes, trabajadoras o trabajadores administrativos y estudiantes de la Unidad Xochimilco.

La comisión generará un protocolo que acabe con la impunidad frente al hostigamiento, acoso y abuso sexual, que incluya la creación de espacios de denuncia frente al acoso con lineamientos para la presentación, atención y dictamen de quejas y denuncias e instrumentos que transversalicen e institucionalicen la erradicación de la violencia de género respetando en todo momento la dignidad de las personas y los valores éticos que deben prevalecer en las relaciones entre la comunidad universitaria.

11. Garantizar el respeto, la permanencia y la autonomía estudiantil de los siguientes espacios físicos:
  - a) El mural *Asociación disociativa* ubicado en las aulas provisionales de las licenciaturas de Medicina Veterinaria y Zootecnia y Agronomía, entre los edificios F y O.
  - b) El cubículo estudiantil ubicado en la excoordinación de la licenciatura de Agronomía.
  - c) El cubículo estudiantil “José Revueltas”, ubicado en las aulas provisionales cercanas a la puerta de Calzada de las Bombas.

Asignar un espacio al aire libre que cuente con las condiciones necesarias para la construcción del huerto comunitario por parte de los alumnos, cuyas dimensiones mínimas sean de 30 m<sup>2</sup> dentro de la UAM-Xochimilco, ubicada en Calzada del Hueso 1100, colonia Villa Quietud, Delegación Coyoacán.
12. Estudiar y adoptar, en el término de tres meses, las medidas necesarias que garanticen la práctica y promoción de las distintas actividades deportivas; así como la inclusión de las que ahora no cuentan con reconocimiento institucional.
13. Recalendarización del trimestre para garantizar el cumplimiento de los tiempos necesarios para la vida académica.
14. Expresar de manera pública y garantizar que no habrá ningún tipo de represalia en contra de los y las participantes en el paro y las posibles acciones en defensa de los derechos de los y las estudiantes.

Salvo pacto en contrario, los términos comienzan a decursar a partir de la adopción de los acuerdos.

Casa Abierta al Tiempo.  
Asamblea Unidad Xochimilco.

ANEXO 2<sup>27</sup>*Propuestas para fortalecer el modelo educativo del sistema modular*

A partir del análisis general de las problemáticas se sintetizan las siguientes propuestas como alternativas para fortalecer el sistema educativo de la UAM-Xochimilco.

<b>Propuesta</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Responsables de implementación</b>
1. Elaboración de un documento (Nuevo documento Xochimilco) que actualice las bases conceptuales, teóricas y metodológicas del sistema modular.	Actualizar y complementar las bases teóricas y metodológicas del sistema modular, para integrar un documento de referencia común para la interpretación, aplicación y operación del modelo educativo.	Comisión interdivisional con la participación de profesores, estudiantes y asesores expertos en materia educativa y modular.
2. Desarrollar una Guía conceptual y metodológica para el diseño curricular en el sistema modular.	Que las divisiones, departamentos y programas de docencia cuenten con una guía complementaria a la legislación vigente, que oriente la formulación, modificación y adecuación de planes y programas de estudio bajo los principios, conceptos y terminología del sistema modular.	Comisión interdivisional con la participación de profesores, y asesores expertos en diseño curricular.
3. Establecer un programa de formación docente permanente en la Unidad.	Diseño e implementación de un programa interdivisional para la formación y actualización de los docentes sobre los principios y operación del sistema modular. Diseñar y actualizar cursos de inducción al sistema modular. Diseñar curso de actualización periódica en el sistema modular: • Programa de evaluación del aprendizaje con metodologías cualitativas y cuantitativas. • Diseño de estrategias y secuencias didácticas.	Comisión interdivisional, Educación Continua de las divisiones, jefaturas de Departamento.

<sup>27</sup> Consejo Académico de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Anexo 4, *Acta de la sesión 1.17, aprobada en la sesión 5.17, celebrada el 24 de mayo de 2017*, ver archivo en la oficina técnica del Consejo Académico de la UAM-Xochimilco, [[http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta\\_Sesion\\_1\\_17\\_Presentada\\_y\\_aprobada.pdf](http://consejoacademico.xoc.uam.mx/archivos/actas/2017/Acta_Sesion_1_17_Presentada_y_aprobada.pdf)], fecha de consulta: 20 de junio de 2017.

<b>Propuesta</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Responsables de implementación</b>
4. Establecer programas e instancias de investigación educativa y formación docente con carácter permanente, interdivisional, cuyo objeto de estudio sea el sistema modular.	Sistematizar, fortalecer y consolidar la investigación en torno al modelo educativo como una prioridad de la Unidad Xochimilco.	Profesores-investigadores que desarrollan investigación en esta línea, jefaturas de departamento.
5. Promover la actualización de los planes y programas de estudio recuperando y reforzando el desarrollo e implementación del sistema modular.	Revisar y actualizar los planes y programas de estudio para que atiendan en su estructura y contenido los principios, conceptos y terminología que caracteriza al sistema modular.	Divisiones, departamentos y coordinaciones de estudio.
6. Conformación de un banco de información digital sobre el sistema modular consultable por profesores y estudiantes.	Contar con una información actualizada sobre el sistema modular que sea accesible a toda la comunidad universitaria, apoyar los procesos de investigación y docencia de alumnos y profesores (estrategias didácticas, material didáctico, evaluación del aprendizaje).	Divisiones, coordinación de servicios de Cómputo, coordinaciones de estudio y áreas de investigación.
7. Espacio de coordinación y seguimiento en la operación y aplicación de los planes y programas de estudio.	Desarrollar acciones de coordinación necesarias entre las instancias académicas para garantizar una adecuada asignación de docentes de acuerdo a su perfil, seguimiento y evaluación de aplicación de planes y programas de estudio.	Divisiones, departamentos y coordinación de estudios.

## SEGUNDA PARTE





PARTIDARIOS VS. EXTERNOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO:  
EFECTOS ELECTORALES DEL RECLUTAMIENTO ABIERTO  
EN LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS  
PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

HÉCTOR VILLARREAL\*  
KAREN MARTÍNEZ SARABIA\*\*

INTRODUCCIÓN

DESDE QUE EL Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la presidencia de la República en 2000, se ha cuestionado el rendimiento de la democracia: hay alternancia en los partidos que gobiernan, las elecciones son competidas y el derecho al voto se ha vuelto efectivo; pero el diagnóstico es que se consolidó una *partidocracia*. Es decir, la ciudadanía está poco o mal representada por los partidos, que toman acuerdos para que sus políticos de carrera mantengan prerrogativas y predominen sus intereses.

Aparejado a este diagnóstico, ha ganado crédito la tesis del desencanto de la ciudadanía respecto a los partidos políticos y los políticos profesionales, un problema que no es exclusivo de la transición mexicana, sino que parte de una crisis de la democracia contemporánea, manifiesta en problemas relacionados con un déficit de legitimidad: baja participación electoral, poco interés por los asuntos públicos,

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

\*\* Ayudante de investigación del área Gestión estatal y sistema político del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

desprestigio de los políticos de carrera, aumento de denuncias por corrupción y la proliferación de candidaturas con discursos antisistema, desde la de Marine Le Pen en Francia hasta la de Donald Trump en Estados Unidos, la cual resultó finalmente exitosa.

Entonces, se plantea la emergencia de un *segundo circuito de la política*,<sup>1</sup> el de la sociedad civil organizada, en el que la ciudadanía experimenta o supone una mejor y mayor representatividad, que aparece como una reserva moral de la sociedad ante el descrédito de la arena partidaria-electoral por los motivos mencionados y otros señalados en el caso mexicano, como la negligencia, la frivolidad y el despensio de su clase política.

En consecuencia, hay una tendencia a *ciudadanizar* la política. La agenda progresista de la sociedad civil y el movimiento por la democracia —paradójicamente, vía partidos políticos y Congreso— ha promovido y logrado un conjunto amplio de organismos autónomos que por ley deben ser presididos por ciudadanos sin filiación partidaria, espacios de gobernanza como los consejos consultivos ciudadanos en materia de políticas públicas y las contralorías ciudadanas, mecanismos de rendición de cuentas como la revocación del mandato y la reelección, y, quizá la mayor conquista contra la *partidocracia*, las candidaturas independientes por las que ciudadanos que no pertenecen a ningún partido pueden aparecer en las boletas electorales.

El efecto de esta tendencia parece llegar al propio sistema de partidos, de modo que algunos evitan llamarse o presentarse como tales. Convergencia por la Democracia cambió su nombre por el de Movimiento Ciudadano (MC) para presentarse ante la opinión pública como si fuera una organización de la sociedad civil. Con un trabajo propagandístico que acompaña este cambio en su nomenclatura, resultó muy exitosa su campaña en el estado de Jalisco y su proceso electoral en 2015, en el cual ganaron la zona metropolitana de Guadalajara, la segunda más grande del país.

Asimismo, nuevos partidos se han registrado sin esta denominación: Nueva Alianza y Movimiento por la Regeneración Nacional (Morena) y Encuentro Social. Los tres han mantenido su registro. El primero, desde la elección de 2012, y los otros tras la de 2015, inclusive, en el caso de Morena, como una opción altamente competitiva.

Otro efecto de la *ciudadanización* en los partidos políticos, que es el de interés específico para esta investigación, es la postulación de candidatos externos por los partidos políticos, es decir, que opten no por sus militantes sino por sujetos sin afiliación a ellos. El supuesto es que los partidos buscan mayor legitimidad y, a la

<sup>1</sup> Benjamín Arditti, *¿Democracia postliberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, 2005, pp. 9-19.

vez, mejorar sus niveles de votación por medio del reclutamiento de ciudadanos sin afiliación. El objetivo es indagar si efectivamente hay entre el electorado un efecto en su comportamiento con relación al tipo de candidatos que postulan los partidos, es decir, si los electores tienden a preferir a los externos sobre los militantes o partidarios.

### ¿QUÉ EXPRESAN LOS ELECTORES SOBRE *CIUDADANIZAR*?

El problema de investigación plantea que no hay suficiente evidencia empírica publicada en la literatura para confirmar que existe mayor preferencia electoral por candidaturas externas a los partidos. No se trata de algo nuevo. Desde antaño, partidos con una muy baja preferencia electoral ofrecían candidaturas a personajes de fama pública con la intención de mantener su registro; pero eran procesos electorales que correspondían a un régimen autoritario en el que no había una competencia efectiva; ahora nos referimos a una etapa reciente del proceso de democratización, con procesos altamente competitivos.

Las evidencias acerca de las preferencias electorales sobre la necesidad de *ciudadanizar* la política son ambivalentes, existen casos importantes de éxito en cuanto a candidatos externos. Uno es el de Miguel Ángel Mancera, que como servidor público del Gobierno del Distrito Federal fue postulado para la elección de jefe de gobierno en 2012 como candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y resultó triunfador por un margen muy amplio al obtener 63.58% de la votación total. No queda claro si esto fue una validación de la ciudadanía como satisfacción con el gobierno local en manos de este partido y resultó, por lo tanto, un refrendo, o qué tanto el perfil del candidato resultó un incentivo determinante para la decisión del voto entre sus electores.

Caso contrario, en el mismo proceso electoral, es el Partido Acción Nacional que postuló a una candidata externa, Isabel Miranda de Wallace, promovida formalmente durante su campaña como candidata ciudadana,<sup>2</sup> pero que obtuvo un pésimo resultado, el tercero, con apenas 13.61% del total de votos.

También está el caso de Gabriel Quadri de la Torre, candidato de Nueva Alianza en 2012. Si bien sólo obtuvo 2.29% de los votos para la presidencia de la República, el resultado puede considerarse positivo, en tanto permitió al partido cumplir con el objetivo de conservar su registro. Aunque como partido Nueva Alianza era una

<sup>2</sup> Redacción, "Isabel Miranda, candidata ciudadana del PAN al GDF", *El Economista*, Distrito Federal, 12 de enero de 2012, [<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2012/01/12/isabel-miranda-wallace-abanderada-pan-gdf>], fecha de consulta: 16 de mayo de 2017.

opción electoral nueva, al estar vinculado *de facto* al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y a su entonces lideresa Elba Esther Gordillo, se trataba de una organización política con cuadros políticos de viejo cuño que hicieron su carrera mayoritariamente en el PRI. No obstante, la dirigencia prefirió a un candidato con un perfil ciudadano identificado con la causa del movimiento ecologista, como si en ello hubiera habido mayor oportunidad de un resultado electoral favorable.

El exfutbolista Cuauhtémoc Blanco ganó, sin antecedente alguno en la política, la elección para presidente municipal de Cuernavaca, capital del estado de Morelos, bajo el registro del Partido Social Demócrata. Se trata de un caso en el que es razonable considerar que, sin la fama pública y reconocimiento de este candidato, ese partido no hubiese conseguido la victoria, aun cuando los otros partidos hubiesen tenido diversas dificultades para presentarse como opciones atractivas para los electores o no hubiesen presentado candidatos competitivos.

El hecho significativo más reciente sobre esta tendencia de *ciudadanizar* las candidaturas es que la XXII Asamblea Nacional del PRI, en su sesión plenaria del 12 de agosto de 2017, aprobó la línea del presidente Enrique Peña Nieto para definir el perfil de sus candidatos para la elección de 2018, por la cual se acepta la posibilidad de que puedan ser externos, en calidad de “simpatizantes no afiliados”.<sup>3</sup> Esto, ante un escenario altamente competido, con desventaja para este partido en las preferencias del electorado, con malos resultados en elecciones estatales, baja popularidad del presidente y descrédito de su gobierno asociado a escándalos de corrupción y bajo rendimiento en lo económico y en la seguridad pública.

Si consideramos las experiencias de los candidatos independientes, también resultan ambivalentes. Hay casos de éxito, el más destacado es el del expriista Jaime Rodríguez Calderón, conocido como *El Bronco*, quien ganó la gubernatura de Nuevo León en 2015 con amplia ventaja. En contraste, Hilario Ramírez Villanueva, conocido como *Layín*, apenas obtuvo el tercer lugar en la elección para gobernador de Nayarit en 2017, muy por debajo del candidato ganador, luego de que en calidad de independiente logró ser presidente municipal de San Blas.

¿Cuándo, en qué casos y por qué sí hay una preferencia por candidaturas independientes? ¿Cuándo los independientes no resultan atractivos o motivantes para ganar elecciones? ¿Con qué otras variables y en qué proporción se combina el tipo de candidato para explicar el voto de manera diferenciada entre un perfil y otro? Algo similar puede preguntarse sobre los candidatos externos a los partidos: ¿realmente la mayoría de los ciudadanos prefiere candidatos externos? ¿Solamente la

<sup>3</sup> Redacción, “5 cosas que aprobó el PRI en su Asamblea Nacional”, *El Financiero*, Nacional, 12 de agosto de 2017, [<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/que-aprobo-el-pri-en-su-asamblea-nacional.html>], fecha de consulta: 13 de agosto de 2017.

base, el conjunto de los afiliados, es fiel a los candidatos propios o partidarios? ¿En qué proporción resulta una ventaja la inclusión de candidatos externos en las listas y qué tan importante es esta variable en comparación con el nivel de satisfacción con el gobierno en turno y las relaciones clientelares que gobiernos y partidos mantienen con diversos grupos?

Para tratar de responder a estas preguntas, hemos estudiado un caso que resulta particularmente interesante porque algunos partidos abrieron de manera importante sus candidaturas para la inclusión de externos. Se trata del proceso electoral para la Asamblea Constituyente del año 2016. De manera especial Morena y el PRD, con la postulación de varios candidatos externos de fama pública, trataron de marcar una diferencia mostrándose mucho más incluyentes y cercanos a las causas e intereses de la ciudadanía.

Se trata de un proceso electoral *sui generis*, con un marco legal determinado por una reforma previa a la Constitución, e incluso con un proceso político cuestionado y con un déficit de legitimidad, en razón de que el constituyente debía estar integrado en 40% bajo un criterio de cuotas, por el cual el presidente y su partido, así como el jefe de gobierno y el PRD e incluso el PAN tuvieron una sobrerrepresentación. En tanto que Morena, la principal fuerza política de la capital, estuvo subrepresentada.

Más allá de ello, el caso resulta también interesante porque se considera como la culminación del proceso de democratización de la capital del país, luego de más de tres décadas de movimientos cívicos que irrumpieron en el espacio público, fuera de las organizaciones del Estado y sus corporaciones, para dar paso a la defensa del voto y el derecho a elegir a sus representantes y gobernantes. El proceso de *ciudadanización* de la democracia coincide con el de la agenda por los derechos de los habitantes de la Ciudad de México. El resultado es que la flamante Constitución, promulgada el 5 de febrero de 2017, recupera y amplía lo que se refiere a las formas de democracia directa y equilibra las relaciones de poder entre sociedad civil y partidos políticos.

El proceso constituyente no estuvo exento de paradojas. Con un marco legal que abrió la puerta para candidatos independientes a su asamblea, sólo un aspirante obtuvo registro y logró ser electo, con una bajísima participación electoral que parece evidenciar el desinterés de la mayor parte de los ciudadanos.

Por otra parte, el proceso de reclutamiento de candidatos externos para la Asamblea Constituyente tiene una clara intención estratégica por parte del PRD, el cual venía de una grave derrota en el proceso electoral previo. La presencia de Morena en la oferta política de la capital ha modificado de manera importante el comportamiento electoral que se había tenido desde 1997 hasta 2012 y en 2015 se rompe con la tendencia a favor del PRD, por lo que perdió 7 de 16 delegaciones, cinco a favor de Morena y dos del PRI, así como con la pérdida de la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.

De acuerdo con Tejera, los factores de cambio en el comportamiento electoral estuvieron relacionados con un deficiente desempeño en el gobierno de Miguel Ángel Mancera (con muestras de descenso en su popularidad), el deterioro de la imagen del PRD, las pugnas entre sus facciones.<sup>4</sup> Ante esta crisis, que se agrava por el abandono de militantes para afiliarse a Morena, la presentación de ciudadanos sin afiliación al partido e identificados con causas progresistas fue un esfuerzo por mejorar su imagen, actualizar su agenda y volverse más competitivo ante el partido de Andrés Manuel López Obrador como opción de izquierda.

## MARCO TEÓRICO

La teoría del reclutamiento político estudia cómo y por qué determinados individuos ingresan en las estructuras políticas: gobiernos, partidos y congresos. Uno de sus campos de conocimiento es la selección de candidatos. ¿Por qué y cómo los partidos seleccionan y nominan a sus candidatos a puestos de elección popular?

La teoría del reclutamiento coincide con la teoría de la democracia en cuanto permite considerar qué tanto un sistema político permite o favorece la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda ser votado y qué o cuál es la representatividad de los candidatos. Para ello estudia los factores institucionales y legales, y los atributos de los potenciales reclutas. En tanto más desarrollada es una democracia, más se apega a reglas formales y a las condiciones institucionales; por el contrario, en tanto menos desarrollada está más condicionada por reglas informales y decisiones personales o de grupo.<sup>5</sup>

La teoría del reclutamiento político ayuda a analizar la selección de candidatos que hacen los partidos considerando dos conceptos: el proceso y el *pool*. El primero se refiere a la manera: quiénes y cómo deciden las listas de candidatos; el segundo trata sobre el universo o conjunto de quienes pueden ser seleccionados.

En la transición a la democracia en México, se investiga cuáles son los cambios en los patrones de reclutamiento durante su proceso de democratización, tanto a diferencia del periodo autoritario posrevolucionario como en la dinámica de la competitividad de los procesos electorales de los años recientes.

Para efectos de este trabajo, se llama *partidarios* a los candidatos que proceden de una militancia en el propio partido político; y *externos* a los que el partido nombra a partir de un reclutamiento al exterior de su organización, entre ciudadanos

<sup>4</sup> Héctor Tejera Gaona, *La gente no sabe por quién vota; tiene que hacerlo así, porque así se hace*, México, UAM-Gedisa, 2016, pp. 50-64.

<sup>5</sup> Pippa Norris, *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge University Press, 1997.

que no son militantes o ni siquiera están afiliados. Esto no excluye que haya afinidad o simpatía del externo con el partido o con su dirigencia.

De acuerdo con el modelo de Siavelis y Morgenstern,<sup>6</sup> el tipo de candidato corresponde a la variable independiente y el comportamiento tiene efectos sobre posibles variables dependientes, como la orientación en la representatividad, su comportamiento durante la campaña, el tipo de bienes que persigue y su disciplina como legislador (una vez que haya ganado la elección), pero también puede tener efecto en el comportamiento político del elector, en cuanto a su intención de voto.

De modo que puede esperarse que de candidatos partidarios haya mayor disciplina a la dirigencia partidaria, mayor compromiso con la plataforma del partido y más interés en representar la identidad partidaria, sus principios o ideología; mientras que candidatos externos tenderían hacia lo contrario: menor disciplina, menor afinidad ideológica y menor identificación con el partido. En cuanto al comportamiento del elector, su afinidad y lealtad con el partido será más sólida en tanto reconozca que postula candidatos que representan mejor su identidad e ideología.

Los estudios sobre la competencia electoral o competitividad del sistema de partidos en México confirman dos tendencias en la selección de candidatos: la ambición de los políticos por continuar sus carreras ha permitido que el reclutamiento se abra fuera de los propios partidos;<sup>7</sup> segundo, la descentralización en la selección de candidatos amplía la base de reclutamiento y las posibilidades de movilidad ascendente entre quienes hacen carreras políticas locales, en los estados. Sin embargo, la decisión sobre los candidatos sigue siendo centralizada. Las dirigencias nacionales de los partidos tienen la última palabra.<sup>8</sup>

El problema de investigación parte de tres supuestos: el primero es que la crisis de credibilidad y confianza en los partidos políticos, patente de manera consistente en estudios de opinión como la Encuesta de Cultura Política de la Secretaría de Gobernación (Encup),<sup>9</sup> implica que la sociedad prefiere perfiles de ciudadanos que

<sup>6</sup> P. M. Siavelis y S. Morgenstern, "Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis", *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 4, 2008, pp. 27-58.

<sup>7</sup> J. Langston y G. Morayta, "Instituciones políticas y reclutamiento político en México", *Foro Internacional*, vol. 49, núm. 2, 2009, pp. 237-270.

<sup>8</sup> Véanse: J. Langston, "La competencia electoral y la descentralización partidista en México", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 70, núm. 3, 2008, pp. 457-486; Langston, "The Changing Party of the Institutional Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection", *Party Politics*, vol. 12, núm. 3, 2006, pp. 395-413.

<sup>9</sup> 70% de los mexicanos no está satisfecho con la democracia que tenemos en México; 31% no se identifica con alguno de los partidos y la confianza en ellos es la más baja entre las instituciones. Fuente: Secretaría de Gobernación, "Quinta Encuesta de Cultura Política de la Secretaría de Gobernación (Encup)", México, 2012, [<http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf>], fecha de consulta: 22 de mayo de 2017.

pueda considerar como independientes sobre los políticos de carrera; el segundo, derivado del anterior, es que la competitividad del sistema electoral ha favorecido la inclusión de candidatos externos en los partidos políticos con la intención de obtener niveles de votación más altos; y el tercero, que resultaría de los previos, es que los partidos que incluyesen más candidatos externos en sus listas obtendrían alguna ventaja sobre los que incluyesen a menos.

Camp sustenta que la democratización, lejos de abrir más espacios en los parlamentos y gobiernos para ciudadanos sin filiación partidaria, ha dado lugar al fortalecimiento del *partidismo*, es decir, a que se dé mayor preferencia a los militantes para ocupar estas posiciones de poder.<sup>10</sup> La presente investigación polemizaría con esta tesis en tanto que la elección de constituyentes permitió el ingreso de un porcentaje considerable de ciudadanos sin carrera partidaria, pero abonaría a ella al subrayar las ventajas que tienen los partidarios sobre los externos en una competencia electoral: los primeros pueden gozar de simpatía, alguna fama o representatividad de una causa, pero eso no necesariamente se traduce en votos; es más probable que los segundos cuenten con algún liderazgo que les permita mover a su favor votos, apoyo y otros recursos valiosos que les permiten seguir siendo imprescindibles para los partidos y a ellos continuar con sus carreras.

Puede reconocerse un cambio en el patrón del reclutamiento político en dos vertientes: una hacia los miembros de otros partidos, con la expectativa de que cuenten con los recursos y con mayor intención de votos que los partidarios propios;<sup>11</sup> la segunda, que se abre el *pool* de reclutamiento hacia afuera de la clase política para atraer a las candidaturas a ciudadanos que carecen de una carrera en la función pública o en puestos de elección popular. Pero no está claro que para los ciudadanos sea una necesidad contar con candidatos independientes o candidatos externos a los partidos a modo de ciudadanos que participan en política, el hecho es que para los partidos políticos parece una necesidad. La manera de poner a prueba este supuesto es medir la correspondencia de los electores con relación a la apertura en el reclutamiento comparando los resultados de un proceso con el previo.

La hipótesis es que procesos de reclutamiento político más abiertos, que incluyan una mayor proporción de candidatos externos, no modifica significativamente la preferencia electoral, de lo cual se infiere que la filiación partidaria sigue siendo importante para los electores y para la elección; que el voto está más relacionado con el nombre o marca de partido, con su estructura y representación, que con la lista de candidatos.

<sup>10</sup> Roderic Ai Camp, *Metamorfosis del liderazgo en el México democrático*, México, FCE, 2010.

<sup>11</sup> Joy Langston, "Legislative Recruitment in Mexico", en Peter M. Siavelis y Scott Morgenstern (eds.), *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, Penn State Press, 2008, pp. 143-163.



En apoyo a esta hipótesis, podemos considerar que lejos de confirmarse una identificación alta de los partidos políticos en la Ciudad de México con los electores,<sup>12</sup> la aparición de Morena como partido de oposición, tanto en lo local como en lo federal, evidencia, dados sus resultados en las preferencias electorales, que la fidelidad de los electores está más orientada a los liderazgos que a los partidos; de ahí que los perfiles de los candidatos puedan constituir recursos de persuasión más fuertes que la marca de los partidos. La identificación con los partidos no es tan alta como podía suponerse, sino con aquello que representa o por su relación con los líderes.

El trabajo de Tejera permite argumentar que la lealtad o relación no se establece con el partido —como ente abstracto o marca ideológica— sino con los líderes que controlan redes políticas-territoriales. De ahí que cuando un líder cambia por conveniencia su apoyo de un partido a otro, su base o su red cambia junto con él. Las clientelas no son patrimonio de las dirigencias partidarias, sino que su relación con ellas está mediada por estos personajes influyentes.<sup>13</sup>

## METODOLOGÍA

El objetivo es correlacionar el nivel de apertura del reclutamiento de candidatos externos de los partidos en sus niveles de votación, delimitado al estudio de la elección al Congreso Constituyente de la Ciudad de México en comparación con el proceso electoral local previo. Si bien son elecciones en las que se vota por distintos representantes, la cercanía temporal entre uno y otro nos permite considerar que otras variables permanecen más o menos constantes, como los niveles de satisfacción e insatisfacción con los gobiernos local y federal.

En tanto método cuantitativo se eligió un tipo de estudio correlacional de dos variables: independiente y dependiente. Su diseño es longitudinal, de dos momentos: la elección de asambleístas en el proceso electoral de 2015 y elección de diputados al Congreso Constituyente de 2016.

Para ello se emplearon las bases de datos del Instituto Electoral del Distrito Federal (ahora de la Ciudad de México) y del Instituto Nacional Electoral para los resultados definitivos, con los que se calcularon los porcentajes de la votación total por partido en ambas elecciones. Además, se elaboró una base de datos a partir de

<sup>12</sup> Juan Reyes del Campillo, “Clientelas partidarias electorales en el Distrito Federal”, en R. Ramírez López *et al.*, *Entre la tradición y la modernidad. Cultura política y participación ciudadana en el Distrito Federal*, México, UAM/Itaca, 2014, p. 57.

<sup>13</sup> Héctor Tejera Gaona, *La gente no sabe por quién vota; tiene que hacerlo así, porque así se hace*, México, UAM-Gedisa, 2016, pp. 65-105.

los perfiles biográficos de los candidatos, sus carreras profesionales o políticas, de las principales fuerzas partidarias en la entidad: Morena, PRD, PAN y PRI.

El análisis estadístico correlaciona del siguiente modo las variables: un *índice de apertura del reclutamiento* (más o menos candidatos externos), como variable independiente, y el porcentaje o tasa de votación (más o menos votos recibidos), como variable dependiente. El control de las variables está dado por una serie simple que compara los resultados de la elección para la integración de la Asamblea Constituyente en 2016 con la elección de diputados locales en 2015.

Para medir la variable independiente, a partir del porcentaje de candidatos externos por partido, se construyó el dato con un índice que mide el grado de apertura en el reclutamiento para las candidaturas, en el que 0.00 es absolutamente cerrado (que todos son partidarios) y que 1.00 es completamente abierto (que todos son externos). Para medir la variable dependiente se trabajaron los resultados porcentuales de las votaciones en forma de decimales y centésimas para homologarlo al índice de la independiente. Se analizó estadísticamente la correlación entre ambas variables conforme al coeficiente de Pearson.

## RESULTADOS

1. Una mayor proporción de candidatos externos no tiene un efecto positivo en el comportamiento del ciudadano en calidad de elector. Nos referimos a que el abstencionismo aumentó, aunque en las listas y boletas apareció mayor proporción de externos. Con menos externos, el abstencionismo fue de 55.80% (IEDF, 2015)<sup>14</sup> y con más externos fue de 71.50% (INE, 2016).<sup>15</sup> La variable partidarios-externos no fue condición necesaria ni suficiente para motivar una mayor votación neta total. No hubo, al menos, una correlación positiva.
2. Dos partidos aumentaron de manera muy importante su índice de externos: Morena, que pasó de un coeficiente de 0.125 a 0.440, y PRD, de 0.040 a 0.180; es decir, se abrieron, en términos porcentuales, en 31.5 y 14 puntos, respectivamente. En ambos casos corresponde un aumento en el porcentaje de su votación: Morena pasó de 23.42% a 30.40%, y el PRD, de 22.24% a 26.70%. Sí hay incremento, pero es en una proporción mucho menor a la de su apertura. En el primero es de 6.98, y en el segundo, 4.46 puntos.

<sup>14</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, “Cómputos delegacionales y distritales del proceso electoral 2014-2015”, 2015, [<http://sicodid2015.iedf.org.mx/m3nv/sicodid2015.php>], fecha de consulta: 9 de junio de 2017.

<sup>15</sup> Instituto Nacional Electoral, “Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Base de datos de los resultados definitivos de la elección de la jornada electoral del 5 de junio”, 2016, [<http://computos2016-cdmex.ine.mx/BaseDeDatos.html>], fecha de consulta: 10 de junio de 2017.

3. En relación con el problema, puede observarse que algunos partidos abrieron moderadamente el proceso y mucho más en cuanto al *pool*, para incluir en proporción importante a candidatos externos en la elección de constituyentes, pero que, en comparación con el proceso electoral local anterior, con mucho menos externos, no hubo una variación proporcional en los resultados de las votaciones, sino bastante menor.
4. El partido con más candidatos externos es el de mayor preferencia electoral en ambos procesos y el segundo partido con mayor apertura es el que también fue segundo en votación. Ambos partidos que apostaron por mayor apertura aumentaron el porcentaje de sus votaciones. El que más se abrió es el que más ganó. En contraste, los dos partidos que permanecieron prácticamente cerrados en ambas elecciones obtuvieron la menor cantidad porcentual de votos y la redujeron en la segunda.
5. Si bien el efecto en mayor votación no es en la misma proporción que en la variación positiva de la apertura, el análisis estadístico sí halla una importante correlación positiva entre ambas variables: alta en la de 2015, con un valor de coeficiente de 0.833, y muy alta en la de 2016, de 0.909. Esto contrasta con la hipótesis que suponía que la correlación era bastante menor.

CUADRO 1. COEFICIENTE DE APERTURA EN EL RECLUTAMIENTO DE CANDIDATOS Y RESULTADOS EN LAS VOTACIONES 2015 Y 2016

	Externos 2015	Votación 2015	Externos 2016	Votación 2016	Variación externos	Variación votación
Morena	0.125	0.234	0.440	0.304	0.315	0.070
PRD	0.040	0.222	0.180	0.267	0.140	0.045
PRI	0.000	0.168	0.010	0.071	0.010	-0.097
PAN	0.000	0.136	0.010	0.095	0.010	-0.041
Promedio	0.041	0.190	0.160	0.184	0.119	-0.023

\*Calculado con información pública de los candidatos, los partidos y los institutos electorales.

Fuente: Instituto Electoral del Distrito Federal, “Cómputos delegacionales y distritales del proceso electoral 2014-2015”, 2015, [<http://sicodid2015.iedf.org.mx/m3nv/sicodid2015.php>], fecha de consulta: 9 de junio de 2017 e Instituto Nacional Electoral, “Elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Base de datos de los resultados definitivos de la elección de la jornada electoral del 5 de junio”, 2016, [<http://computos2016-cdmex.ine.mx/BaseDeDatos.html>], fecha de consulta: 10 de junio de 2017.

CUADRO 2. VALORES DE COEFICIENTE DE CORRELACIÓN EN LAS ELECCIONES

Correlación 2015	Correlación 2016	Variación de la correlación
0.833	0.909	0.077

Fuente: calculado con base en los valores del cuadro 1.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La inferencia sobre la investigación tiende a concluir que la selección de candidatos partidarios no tiene un sentido negativo para las preferencias electorales, de manera que puede matizarse el supuesto de la crisis de los partidos respecto a la desconfianza y descrédito en los políticos de carrera. Ese supuesto debería ser ponderado y diferenciado respecto a cada partido. Una futura investigación debería poner a prueba, por ejemplo, si Morena, principal fuerza política en la capital, tiene mayor grado de confianza que otros partidos y si lo es en una proporción que resulta significativa para cuestionar el supuesto.

Dado que la variación internos-externos parece no necesaria ni suficientemente significativa con relación a los niveles de participación electoral, podría explorarse como una variable interviniente de otras independientes. Si la variable partidarios-externos no tiene —aun cuando hay candidatos con fama pública y buena reputación— un efecto en el abstencionismo, podemos considerar dos posibilidades: una, que resulta más importante para la ciudadanía qué se vota que por quién se vota: una elección presidencial o de jefe de gobierno motiva más al ciudadano a salir a votar que algo que considera menos importante, como la integración del Congreso de una Constitución local; otra, que la participación electoral está más relacionada con el esfuerzo del sistema electoral y el sistema de partidos para entusiasmar y movilizar a los ciudadanos, como la oferta de beneficios concretos en forma de promesas de campaña o compra de voto.

La limitación del presente estudio conforme a un objetivo correlacional se plantea como un estudio longitudinal con una serie de sólo dos momentos. Para fortalecer su verosimilitud requeriría ampliarse a tres elecciones y tanto mejor a cuatro. Otra manera de hacerlo sería trabajarlo por partido, en especial el PRD, que ha gobernado la capital desde hace 20 años y en distintos momentos habrá variado su nivel de apertura.

# FEDERALISMO, CONSTITUCIÓN Y HEGEMONÍA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

ERNESTO SOTO REYES GARMENDIA\*

## INTRODUCCIÓN

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 40 que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” Como suele suceder, el cumplimiento de la ley está sujeto a los avatares de la historia. Esto es cierto para el régimen federal plasmado en las Constituciones de 1857 y 1917, que “involucionó” a un federalismo centralizado. De esta manera, en el marco de un régimen presidencialista autoritario, la libertad, soberanía y autonomía de los gobiernos locales, característicos de un régimen federal en el caso de México, dieron paso al sometimiento de dichos gobiernos al poder central.

El mayor peso de este centralismo autoritario recayó sobre la capital de la nación, ahora Ciudad de México. En lo administrativo, la capital concentró todas las dependencias centrales gubernamentales y la sede de los poderes de la Unión. En lo económico, la actual Ciudad de México concentró en 2015 16.7% del PIB nacional, el más alto del país, solamente seguido muy de lejos por el Estado de México

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

(9.5%), Nuevo León (7.5%), Jalisco (6.8%) y Veracruz (5.0%).<sup>1</sup> A esta riqueza se suma el bono demográfico y electoral capitalino, que cuenta con cerca de 9 millones de habitantes, sólo superado por los 16 millones del Estado de México. Por lo anterior, la ciudad capital es la “joya de la corona” de la federación. Aquella riqueza ha provocado una tenaz lucha por el control político y económico de la capital del país. Esta lucha ha provocado colateralmente efectos nocivos a la democracia y a la convivencia republicana de sus ciudadanos. Algunos ejemplos de estos efectos son la pérdida de sus municipios en 1928; la tardía elección ciudadana de su jefe de gobierno en 1997 y de sus autoridades delegacionales hasta el año 2000. La tan ansiada conversión del DF en Ciudad de México se logró hasta 2016 y la promulgación de la Constitución de la ciudad capital fue posible apenas el 24 de febrero de 2017.

El presente escrito pretende contribuir a comprender el último ataque al federalismo en la Ciudad de México: las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales<sup>2</sup> interpuestas contra 31 de los 71 artículos de la nueva Constitución capitalina por la Procuraduría General de la República (PGR), la presidencia de la República, el senado de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y dos partidos políticos (Morena y Nueva Alianza).

Este escrito analiza la nueva Constitución Política de la Ciudad de México y las impugnaciones presentadas contra la misma, para constatar la hipótesis de la existencia en México de un federalismo centralizado y de una lucha interinstitucional por el control político y económico de la ciudad capital.

Debe aclararse que al momento de escribir este ensayo, y salvo para los artículos relacionados con asuntos electorales, la SCJN no ha dado aún respuesta a las impugnaciones y acciones de inconstitucionalidad, por lo que los materiales fuente de las

<sup>1</sup> Inegi, “PIB, entidad federativa anual”, [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>], fecha de consulta: 17 de octubre de 2017.

<sup>2</sup> La acción de inconstitucionalidad es un recurso legal que se tramita en forma exclusiva ante la SCJN por medio del cual se denuncia la posible contradicción entre la Constitución y alguna norma o disposición de carácter general de menor jerarquía: ley, tratado internacional, reglamento o decreto, con el objeto de preservar o mantener la supremacía de la carta magna y dejar sin efecto las normas declaradas inconstitucionales. Sistema de información legal (SIL), “Acción de inconstitucionalidad”, [<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=3>], fecha de consulta: 8 de septiembre de 2017.

La controversia constitucional es la forma en que se denomina al proceso jurisdiccional que se realiza exclusivamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que permite que se resuelvan aquellos conflictos de constitucionalidad o de legalidad, que nacen en consecuencia de las distribuciones competenciales que pueden existir en los diferentes ordenamientos jurídicos o del principio de división de poderes, “Controversias Constitucionales”, [<https://definicionlegal.blogspot.mx/2016/04/controversias-constitucionales.html>], fecha de consulta: 8 de septiembre de 2017.

conclusiones son las demandas hechas públicas, así como la información periodística disponible. Se publica este artículo en razón de su oportunidad y para contribuir a la información y acción de los actores intelectuales, políticos y sociales de la capital.

### ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La Ciudad de México ha sido testigo de los eventos más relevantes de la historia política del país. El valle de Anáhuac albergó la gran Tenochtitlan y en su territorio se instalaron los poderes virreinales de la Nueva España. Durante el periodo independiente hasta nuestros días ha sido sede de los tres poderes de la Unión (salvo en el gobierno itinerante de Juárez durante la intervención francesa del siglo XIX). A esta significancia política se agrega el hecho que la Ciudad de México ha sido el centro económico y cultural más importante de la nación.

Resulta paradójico que a pesar de la importancia de la capital en todos los ámbitos de la vida nacional, no fue sino hasta fines de la década de 1990 y en los albores del siglo XXI cuando sus habitantes pudieron ejercer plenamente sus derechos ciudadanos para elegir a sus autoridades y contar con una Constitución local. Esto último a pesar de que no se pueda gozar de una verdadera soberanía como el resto de los integrantes de la federación, debido a su condición de “entidad” y no “estado” de la República.

La lucha de los habitantes de la capital para adquirir una ciudadanía plena ha sido permanente y sembrada de escollos por quienes la consideran un botín económico-político y ven en su democratización un peligro para sus intereses hegemónicos. Hagamos un breve recorrido de aquella lucha durante los siglos XX y XXI.

La Constitución de 1917 ratificaba la existencia del municipio como orden de gobierno en la capital, asimismo se designó a la capital como parte integrante de la federación con el nombre de Distrito Federal. Se estableció que el Distrito Federal sería sede de los poderes federales y se decretó la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal conforme a las bases de la Constitución; es decir, habría elección popular de sus ayuntamientos y estos aportarían recursos al erario local y federal.<sup>3</sup>

Adicionalmente, el 13 de abril de 1917 se aprobó la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, donde se legisló que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador dependiente de forma directa del presidente de la República, nombrado y removido por éste (artículo 1); el gobernador acor-

<sup>3</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, segunda edición, México, IFE, 2009, p. 51.

daba directamente con el presidente (artículo 2); el municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa (artículo 45); el gobierno político y la administración de cada uno de los municipios del Distrito Federal estaban a cargo de un ayuntamiento compuesto por miembros designados por elección popular directa (artículo 46); el territorio conservaba las municipalidades existentes (artículo 49).<sup>4</sup>

En 1928, a propuesta del entonces expresidente Álvaro Obregón, se eliminan los municipios. El artículo 73 reformado señalaba que el Congreso de la Unión tenía facultades para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a la siguiente base: “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”.<sup>5</sup> Esto dismanteló los municipios y la participación ciudadana para su elección. “Esta modificación a la Constitución implicaba un doble golpe a los ciudadanos de la capital: se eliminaban los municipios y desaparecía el derecho de los habitantes del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes locales, conservando solamente su derecho a elegir diputados y senadores federales y al presidente de la República”.<sup>6</sup>

Así, en el marco del triunfo de la Revolución y de la promulgación de una flamante Constitución, el decreto impulsado por Obregón condenó a los habitantes de la capital a una ciudadanía de segunda clase. La construcción de un régimen autoritario y centralista excluía la posibilidad de que el municipio se convirtiera en la base de un régimen democrático.<sup>7</sup>

La eliminación de las facultades de gestión de los municipios agudizó la incapacidad organizativa para resolver los problemas cotidianos de los habitantes de la ciudad capital, entre los que se encontraban el servicio de transporte (tranvías y autobuses), la dotación de vivienda, la pavimentación de las calles, el suministro de agua, el drenaje, la localización de mercados vecinales, la recolección de los impuestos locales, “así como la regulación del comercio callejero, otro tema de recurrencia histórica en la ciudad.”<sup>8</sup> Es así que el decreto obregonista resultó ineficiente para ordenar la gestión de la ciudad, por lo que el 29 de diciembre de 1970 surge

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>6</sup> Ernesto Soto Reyes Garmendia, “México, federalismo, democracia y el paradigma del Distrito Federal”, en *República, Federalismo e identidad nacional*, México, UAM/EON, 2011, p. 124.

<sup>7</sup> Blanca Acedo Angulo, *La libertad municipal en México (1824-1928)*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Cámara de Senadores/Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM/Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2009, p. 129.

<sup>8</sup> Adolfo Sánchez Almanza, *Panorama histórico de la Ciudad de México*, México, Porrúa/UNAM, 2004, p. 47.



otra Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la que modifica la división política de la capital, formándose 16 delegaciones como hasta la fecha, en un claro intento por descentralizar funcionalmente la atención a los servicios para la población, manteniendo, sin embargo, la centralización política de sus órganos de gobierno.

De acuerdo con la *Memoria Histórica Electoral del Distrito Federal* del IEDEF, los artículos más relevantes de esta ley son los siguientes:

- El gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, el cual era nombrado y removido libremente por el propio presidente (artículo 1).
- A cargo de las delegaciones del Distrito Federal estaban los delegados, nombrados y removidos libremente por el jefe del Departamento, previo acuerdo con el titular del Ejecutivo Federal (artículo 1).
- Por primera vez quedaba establecido el uso indistinto de las denominaciones Distrito Federal o Ciudad de México. Además, de acuerdo con características geográficas, biológicas, demográficas, sociales y económicas (artículo 10), se fijó la división territorial de 16 delegaciones: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.<sup>9</sup>

A mediados de la década de 1980, la ciudadanía del DF había luchado durante seis décadas para superar, sin éxito, su situación de ciudadanos de segunda clase. Un hecho que alteró aquel *impasse* y modificó las formas de organización de los habitantes de la ciudad fueron los sismos de 1985, los cuales despertaron en los ciudadanos nuevas formas de solidaridad y organización, sepultadas por el federalismo autoritario. De acuerdo con un documento citado por el IEDEF, Jacqueline Peschard señala: “A raíz de los terremotos de 1985 que sacudieron no sólo los cimientos de la ciudad sino las estructuras de gobierno al evidenciar la vulnerabilidad de la centralización; se abrió paso a la reforma política del Distrito Federal, que finalmente derivó en la creación de la Asamblea de Representantes en 1987”.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 61.

<sup>10</sup> Jacqueline Peschard, “Voto y representatividad política en la asamblea de representantes del Distrito Federal”, en *La transformación política en el Distrito Federal: la transformación político electoral*, antología del diplomado en análisis político, impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) al personal del Instituto Electoral del Distrito Federal, México, IFE, 2001, p. 311.

El 10 de enero de 1987 fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al artículo 73 de la Constitución creando la Asamblea de Representantes. En realidad, la Asamblea de Representantes tenía facultades recortadas: “no era un órgano legislativo capaz de dictar las normas para el Distrito Federal, era un órgano con facultades reglamentarias y con limitadas atribuciones de control”.<sup>11</sup> De esta forma se creó una Asamblea de Representantes integrada por 40 ciudadanos electos por votación mayoritaria y 26 de representación proporcional, electos cada tres años y, aunque sólo se le facultaba para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos, su alcance radicaba en ser un primer intento por crear un órgano de participación ciudadana. Sin embargo, las facultades legislativas relativas al Distrito Federal seguían siendo asunto del Congreso de la Unión.<sup>12</sup>

Efectivamente, los sismos de 1985 cimbraron las estructuras políticas del Distrito Federal y se asiste a la irrupción de la sociedad civil en demanda de democracia y participación política.

Como se mencionó, hasta 1993, la Asamblea de Representantes tuvo facultades recortadas: no era una institución legislativa capaz de dictar las normas para el Distrito Federal, era un órgano con facultades reglamentarias y con limitadas atribuciones de control. La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1993 modificó la estructura del Distrito Federal a fin de conceder, según el nuevo artículo 122 de la Constitución, atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes en importantes materias. También la reforma de 1993 estableció un mecanismo cuasiparlamentario, con intervención del presidente de la República para designar al Jefe del Distrito Federal.<sup>13</sup>

Esta reforma se amplió el 22 de agosto de 1996 lo que modificó nuevamente el artículo 122 de la Constitución. La resultante atiende finalmente algunas de las demandas político-electorales suspendidas a los capitalinos desde 1928 al definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal: su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo (jefe de gobierno del Distrito Federal), Legislativo (Asamblea Legislativa) y Judicial (Tribunal Superior de Justicia) de carácter local, en los términos de este artículo.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuaba integrándose con el número de 40 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circuns-

<sup>11</sup> Jaime Cárdenas G., “Comentarios al artículo 122”, citado en *Memoria histórica electoral del Distrito Federal*, segunda edición, México, IFE, 2009, p. 63.

<sup>12</sup> David Cienfuegos Salgado, “La vida política de la Ciudad de México y el Distrito Federal”, en *La vida política de la ciudad de México y su influencia nacional (1325-2016)*, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016, p. 341.

<sup>13</sup> Jaime Cárdenas G., *op. cit.*, p. 63.

cripción plurinominal, en los términos que señalaba la Constitución y el Estatuto de Gobierno. El jefe de gobierno del Distrito Federal tendría a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad recaería en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establecía el Estatuto de Gobierno, ejercerían la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.<sup>14</sup>

Esta reforma amplió las facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y dispuso que el jefe de gobierno de la capital del país fuera electo por el voto popular y directo de sus habitantes.

En 1999, la ALDF, por medio del uso de sus nuevas facultades, aprobó el Código Electoral del Distrito Federal y con ello la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Ese mismo año, se realiza una reforma al Estatuto de Gobierno de la entidad la cual dispone que a partir del año 2000 se elegirían jefes delegacionales mediante el voto popular directo y secreto.

Un evento más reciente y definitorio del estatus jurídico del Distrito Federal fue el decreto del 29 de enero de 2016, que transformó al Distrito Federal en Ciudad de México. En este decreto tampoco se le atribuye a la capital la calidad de estado de la federación, se le clasifica como “entidad”. El artículo 122 constitucional reformado señala que la Ciudad de México “es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa [...] adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico”.<sup>15</sup>

Como vemos, la historia de la capital había corrido de forma paralela a la existencia de una ciudadanía de segunda clase hasta 1996, cuando el Congreso de la Unión decide que el jefe de gobierno en 1997, y los llamados delegados políticos en el año 2000, fueran electos popularmente por votación universal, libre, directa y secreta.<sup>16</sup>

## HACIA UNA NUEVA REFORMA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Desde 1997, los capitalinos hemos acudido a las urnas a elegir al jefe de gobierno y desde el año 2000, a los 16 jefes delegacionales. En el primer caso, han sido electos siempre candidatos del PRD (Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obra-

<sup>14</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 64.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 122.

<sup>16</sup> Héctor Rivera Estrada, “El adiós de la Ciudad de México como Distrito Federal 1996-2016”, *La vida política de la ciudad de México y su influencia nacional (1325-2016)*, México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2016, pp. 392-394.

dor, Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera).<sup>17</sup> En el caso de las delegaciones políticas, también ha prevalecido una mayoría de la izquierda, aunque disminuida de 14 delegaciones gobernadas en 2012 a 11 en 2015. Así, la izquierda gobernó en 2015 en 11 delegaciones: PRD, 6 (Venustiano Carranza, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Álvaro Obregón), y Morena 5 (Azcapotzalco, Cuauhtemoc, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco); mientras el PRI recuperó tres delegaciones (Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Milpa Alta), seguido por el PAN con dos (Benito Juárez y Miguel Hidalgo).

Es cada vez más claro el rechazo de la ciudadanía capitalina a continuar siendo tratada como mexicanos de segunda clase. Esto despertó las iniciativas de todos los partidos políticos para elaborar una nueva reforma política que permitiera redactar una Constitución Política para la recién bautizada Ciudad de México en 2016. Después de un intenso debate y varias propuestas de las bancadas partidarias, el 20 de enero de 2016, los partidos representados en la Cámara de Diputados aprobaron la llamada “reforma política de la Ciudad de México”. Dicha reforma constitucional modificó varios artículos de la carta magna, entre ellos el 122, donde se concentra la forma de gobierno de la nueva entidad. El 29 de enero de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la CPEUM. En el transitorio séptimo del artículo 122 reformado se plantea la forma de integración del constituyente, responsable de revisar y, en su caso, modificar y aprobar el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) enviado —según disposición constitucional— por el jefe de gobierno de la Ciudad de México (JGCDMX).

## INTEGRACIÓN DEL CONSTITUYENTE

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compuso de cien diputados, elegidos conforme a lo siguiente:

- A. Sesenta se eligieron según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal.
- B. Catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.

<sup>17</sup> Debe recordarse que Rosario Robles y Alejandro Encinas gobernaron interinamente la ciudad para concluir los periodos de gobierno de Cuauhtemoc Cárdenas y Andrés Manuel López Obrador respectivamente, quienes renunciaron a la jefatura del gobierno del Distrito Federal para participar en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006.

- C. Catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.
- D. Seis designados por el presidente de la República.
- E. Seis designados por el jefe de gobierno del Distrito Federal.

La composición del Congreso Constituyente provocó gran polémica e inconformidad entre amplios sectores de la sociedad y en particular entre los partidos de izquierda (Morena, PRD, MC y PT), quienes con amplia mayoría en la Asamblea Legislativa, producto de una mayoría electoral de 2015, se vieron marginados a la proporción de la votación nacional obtenida (menor que la obtenida en la Ciudad de México).

Un elemento discordante es que solamente 60 por ciento de las curules del constituyente fueron designadas para elegirse mediante el voto universal y directo de los ciudadanos, poniendo en entredicho que la soberanía reside en el pueblo.

## LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO

A pesar de las contradicciones de la convocatoria para conformar el Congreso Constituyente de la Ciudad de México, éste se integró con las siguientes facultades y obligaciones:

La Asamblea Constituyente ejercerá en forma exclusiva todas las funciones de Poder Constituyente para la Ciudad de México y la elección para su conformación se realizará el primer domingo de junio de 2016 para instalarse el 15 de septiembre de ese año, debiendo aprobar la Constitución Política de la Ciudad de México, a más tardar el 31 de enero de 2017, por las dos terceras partes de sus integrantes presentes.

Es facultad exclusiva del jefe de gobierno del Distrito Federal elaborar y remitir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que será discutido, en su caso modificado, adicionado y votado por la Asamblea Constituyente, sin limitación alguna de materia. El jefe de gobierno deberá remitir el proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea Constituyente a más tardar el día en que ésta celebre su sesión de instalación.

Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), *op. cit.*, séptimo transitorio.

En atención a lo anterior, el Congreso Constituyente recibió del jefe de gobierno de la Ciudad de México (JGCDMX) el proyecto de Constitución que fue discutido, modificado, aprobado y enviándose al JGCDMX el 31 de enero de 2017 para su publicación, hecho que se verificó el 5 de febrero del mismo año.

El resultado de la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) fue un documento que en ocho títulos y 71 artículos contiene el proyecto social más avanzado, no sólo para la Ciudad de México sino para el país, desde la Constitución de 1917.

No es objetivo de este trabajo discutir el contenido específico de la CPCDMX, sino su pertinencia social y, en su caso, su congruencia en el marco del federalismo mexicano.

## LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Desde su publicación, la CPCDMX ha acumulado cuatro acciones de inconstitucionalidad y tres controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por la Procuraduría General de la República (PGR), la Consejería Jurídica de la Presidencia, la Cámara de Senadores, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y por dos partidos políticos (Morena y Nueva Alianza). Fueron impugnados 32 de los 71 artículos de la CPCDMX.

El objetivo de esta sección es presentar un resumen ordenado de las impugnaciones que actualmente acumula la CPCDMX (cuántas impugnaciones, qué actor promueve la demanda y sobre qué artículos se está objetando) para darle contenido a la hipótesis central del trabajo que sostiene la existencia en México de un federalismo centralizado y una pugna interinstitucional por controlar el poder político y las decisiones económicas tomadas en la ciudad capital.

## EL PROCESO JUDICIAL DE LAS IMPUGNACIONES

El proceso de impugnación y defensa del texto constitucional presentó dos paradojas. La primera proviene del hecho de que la mayoría de las instituciones demandantes (Poder Ejecutivo, Legislativo y partidos políticos) participaron en las deliberaciones sobre la Constitución y la aprobaron por consenso mayoritario. Sin embargo, estos actores institucionales fueron los mismos que presentaron impugnaciones a sus propias resoluciones.

Una segunda paradoja, de técnica jurídica, fue que de acuerdo con las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, en las acciones de inconstitucionalidad y en las controversias constitucionales deben existir un actor que promueva la acción o controversia y un demandado; quien hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia o acción judicial. El mismo artículo contempla a terceros interesados que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse. El caso que nos ocupa fue paradigmático, puesto que el demandado (la Asamblea Constituyente) ya no existía al momento de las impugnaciones, dado que la CPEUM había sentenciado su desaparición al concluir la aprobación de la constitución local. Esto es, ya no existía el demandado.

De esta manera, en un primer momento, el ministro de la SCJN, Javier Laynez, resolvió que la parte demandada fuera la Asamblea Legislativa y el jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, el tercero interesado. Así lo expresó la propia resolución de la SCJN:

El veintidós de marzo de dos mil diecisiete, el ministro Javier Laynez Potisek, instructor en las controversias referidas, admitió las demandas, tuvo como autoridades demandadas al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el primero por haber promulgado la norma general impugnada y, a esta última, dadas las particularidades del caso y a fin de salvaguardar los principios de equidad procesal y adecuada defensa. Por otra parte, determinó la imposibilidad jurídica y material para reconocer el carácter de demandada a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.<sup>19</sup>

Esta resolución fue apelada por exmiembros de la Asamblea Constituyente y tras un litigio, principalmente político, la SCJN decretó que la Asamblea Constituyente debía considerarse demandada y, por lo tanto, se le debía habilitar la defensa de la Constitución impugnada y la Asamblea Legislativa debía ser tercero interesado en ese proceso. Como lo decidió en su resolución la SCJN:

debe decirse que asiste la razón a la autoridad recurrente, en cuanto defiende que se le debe reconocer el carácter de parte demandada en la controversia constitucional ya que se trata de aquel órgano que expidió la Constitución Política de la Ciudad de México [...] En consecuencia, se determina que tanto la Asamblea Constituyente, como el

<sup>19</sup> SCJN, *Recurso de Reclamación 57/2017-CA, relacionado con el Recurso de Reclamación 49/2017-CA, ambos derivados de la Controversia Constitucional 97/2017*, p. 45, [<http://www2.scjn.gob.mx/IndicesRRCCAI/ControversiasConstitucionales/RRCCResueltos.aspx>], fecha de consulta: 12 de junio de 2017.

Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, tienen el carácter de parte demandada en la controversia constitucional de que se trata. Y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el de tercero interesado en ese proceso.<sup>20</sup>

## ARGUMENTOS DE LAS IMPUGNACIONES

En este apartado se presentan las argumentaciones de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, ordenadas en función de sus actores para caracterizar algunos rasgos de la lucha interinstitucional y política por el control de la ciudad capital.

### *1. Procuraduría General de la República (PGR)*

*Acción de Inconstitucionalidad, artículos impugnados:*

- 1) 3 numerales 1 y 2
- 2) 4 apartado A numeral 6
- 3) 6 apartados A, C, numerales 1; D numeral 2, E y F
- 4) 7 apartado C numeral 2
- 5) 8 apartado C
- 6) 9 apartados D y F numeral 3 párrafo 7
- 7) 10 apartado B
- 8) 11 apartados I y L segundo párrafo
- 9) 18 apartado A numeral 3
- 10) 20 numeral 1 al 10
- 11) 25 apartados A inciso 5, G incisos 1 y 2 y H inciso 3
- 12) 29 apartado B numeral inciso 3
- 13) 32 apartado C numeral 1 inciso *m*
- 14) 35 apartados A y E numeral 2
- 15) 36 apartados B numerales 1 inciso *c* y 3, y D numerales 1, 2 y 3
- 16) 44 apartado A numerales 3 y 5
- 17) 45 apartado B numerales 1 al 7
- 18) 46 apartado A inciso *f*
- 19) 48 numeral 4 inciso *b*
- 20) 51 numeral 4
- 21) 69 numerales 13 y 6
- 22) QUINTO TRANSITORIO

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 45.



La Procuraduría General de la República (PGR) presentó el mayor número de impugnaciones en representación del Poder Ejecutivo y de los poderes federales. El también llamado “abogado de la nación” impugna la CPCDMX (artículo 3)<sup>21</sup> debido a que las autoridades jurisdiccionales de la ciudad se atribuyen la calificación de la gravedad de las violaciones a los derechos humanos, esto en contraposición (según la PGR) de la existencia de una Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). La PGR impugna también el compromiso local (de la ciudad) de sujetarse a los acuerdos internacionales en la materia de derechos humanos y el hecho de mantener buenas relaciones con las embajadas acreditadas con sede en la CDMX, hecho que evidencia la idea del federalismo centralizado que pretende imponer la autoridad federal en el ámbito local. En esta misma línea, la PGR también impugna del artículo 4° de la CPCDMX al permitir a los órganos jurisdiccionales calificar la constitucionalidad de las leyes y los derechos humanos reconocidos en la CPCDMX.

Otra característica de las impugnaciones de la PGR es la falta de progresividad en los derechos sociales adquiridos por los habitantes de la ciudad. Ese es el caso de la impugnación al artículo 6, que otorga el derecho a existir de todas las formas de familias y a ser reconocidas en igualdad de derechos; también se impugna el derecho de las personas a decidir sobre una muerte digna; respecto a su sexualidad, su identidad, así como a los derechos reproductivos. Estos derechos han sido adquiridos por los ciudadanos de la capital y la PGR pretende anularlos en su impugnación. Igual trato reciben los periodistas (artículo 7) respecto a los cuales la PGR impugna el respeto a la secrecía de sus fuentes y la cláusula de conciencia. Otro ejemplo de la falta de progresividad de las impugnaciones de la PGR es la oposición al uso de la mariguana con fines terapéuticos (artículo 9 y quinto transitorio). En la progresividad democrática también la PGR plantea un retroceso (artículo 25) pretendiendo eliminar el referéndum y la revocación de mandato, así como su carácter vinculatorio.

Otro eje de las acciones de inconstitucionalidad de la PGR es la supuesta invasión de atribuciones presentes en la Constitución respecto a materias de orden federal. Ese es el caso de toda la argumentación del artículo 8 por garantizar una educación universal y de calidad, así como el impulso al desarrollo científico y tecnológico. En esta materia, la PGR sostiene que es un asunto ya legislado en el artículo 3 de la CPEUM. También en el caso de la distribución y uso del agua (artículo 9) donde también la impugnadora recurre al argumento de competencia federal. Igual sucede cuando la PGR se opone al contenido en defensa del trabajo y seguro de desempleo (artículo 10).

<sup>21</sup> Constitución Política de la Ciudad de México, México, Gallardo Editores, 2017.

Otros dos ámbitos que la PGR pretende que se reserven en el ámbito federal son la protección a los migrantes y la readaptación de reos, principios ambos contenidos en el artículo 11. Igual tratamiento recibe la facultad de catalogación, registro y cuidado del patrimonio histórico material, inmaterial y cultural de la ciudad (artículo 18). La centralización que pretende la PGR se manifiesta también en la negativa para que la ciudad establezca convenios internacionales e incluso interinstitucionales que promuevan el respeto a los derechos humanos, la paz, la cultura y el desarrollo armonioso entre los ciudadanos del mundo (artículo 20).

En lo referente a la composición y funcionamiento de los órganos de gobierno de la ciudad, la PGR impugna que los diputados puedan reelegirse una sola vez (artículo 29) y no cuatro, como regula el artículo 122 de la CPEUM. Esta impugnación ya fue resuelta por la SCJN a favor de la PGR, declarando esa restricción como inconstitucional. Tampoco coincide con la PGR en las atribuciones del jefe de gobierno (artículo 32) para fijar los tabuladores de sueldos y catálogos de puestos de los servidores públicos de la ciudad.

Otro aspecto importante de las impugnaciones de la PGR (así como del senado, la presidencia y la CNDH), tiene que ver con el Poder Judicial de la Ciudad de México. En primer lugar, la PGR impugna del artículo 35 que en el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México participen ciudadanos sin carrera judicial. También impugnan en el artículo 36 la existencia y atribuciones de la sala constitucional local, así como su capacidad para emitir declaratorias de constitucionalidad de preceptos de la Constitución local. Según la PGR “se invade la esfera de competencias de los Tribunales de la Federación para resolver controversias que susciten por normas generales, actos u omisiones que violen los derechos humanos así como el derecho de protección judicial en contravención a los arts. 103 y 107 de la CPEUM, y el art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos”<sup>22</sup>

Por otra parte, la PGR impugna (artículo 44) la figura de Fiscal General y los requisitos para serlo. La impugnadora cuestiona la ejecución penal (artículo 45) en relación a la prisión preventiva y otras formas no carcelarias de castigo, así como los planteamientos humanitarios durante el encarcelamiento. La PGR impugna (artículos 46 y 51) la existencia y funciones de la Institución de Defensa Pública como organismo autónomo. De igual manera, se impugna (artículo 48) la función de declaratoria de gravedad en la violación de derechos humanos por parte de la comisión local de derechos humanos, debido a que, supuestamente, invade la competencia de la CNDH. Finalmente, la PGR impugna la forma de reformar la Constitución.

<sup>22</sup> Analy Rodríguez, *Las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales contra la Constitución Política de la Ciudad de México*, trabajo de servicio social, área Gestión Estatal y Sistema Político, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco, 2017.

Podemos concluir que en las impugnaciones de la PGR destaca un contenido centralista, regresivo en derechos sociales y restrictivo en la autonomía de la capital para el manejo de sus asuntos de política interior.

## *2. Senado y presidencia de la República*

Los artículos impugnados por el senado de la República coinciden con los impugnados por la presidencia por medio de su Consejería Jurídica. En ambos casos, se argumenta de forma central que la CPCDMX invade facultades federales. Por lo anterior, las controversias constitucionales del senado y de la presidencia de la República se presentan en el mismo apartado.

### *Controversia constitucional, artículos impugnados:*

- 1) 8 apartado B inciso 7
- 2) 9 inciso *f* numeral 3 y apartado D párrafo 7
- 3) 10 apartado B
- 4) 11 apartado I inciso *i* segundo párrafo
- 5) 18 apartado A numeral 3
- 6) 35 inciso *c*
- 7) 36 apartado B numeral 3, incisos *a* y *g* y apartado C numeral 2 inciso *c*
- 8) 41 numeral 1
- 9) 42 apartado C numeral 2
- 10) 44 inciso *a* numeral 3
- 11) 45 apartado B numerales 1 al 7
- 12) QUINTO TRANSITORIO

El artículo 8 de la CPCDMX regula el sistema educativo en la capital, en particular, el apartado B se refiere al sistema educativo local. El inciso impugnado por el senado y la presidencia es el 7, que faculta a las demarcaciones territoriales para vigilar que los materiales y métodos educativos, la organización escolar y la infraestructura física sean adaptables a las condiciones y contextos específicos de los alumnos. De acuerdo a los impugnadores, el artículo tercero de la CPEUM es el encargado de regular todo lo referente a la materia educativa y otorga facultades al presidente de la República y al Congreso federal para legislar en la materia.<sup>23</sup> Por lo anterior, se alega que se invaden competencias federales.

<sup>23</sup> *Idem.*

También la presidencia y la Cámara de Senadores impugnan el artículo 9 y el transitorio quinto en lo referente al uso terapéutico de la marihuana, con lo que se suman a la tendencia regresiva en materia de derechos sociales, ya señalada para la PGR.

Otra impugnación del senado y la presidencia es la intención manifiesta en la CPCDMX de promover la igualdad de salarios, evitar la discriminación laboral y generar las condiciones para que los habitantes capitalinos tengan un empleo bien remunerado. Se alega que a nivel federal, el artículo que regula el trabajo es el 123, en donde se establece que será el Congreso de la Unión el que deberá expedir las leyes en la materia.

Otro de los temas impugnados (artículo 11) son los relacionados con la migración, ya que la CPEUM, en su artículo 73, fracción XVI, establece que el Congreso federal está facultado “para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”. Según la Consejería Jurídica de la presidencia y el senado, esta situación se contrapone con el artículo 11, apartado I, de la Constitución local, que habla sobre el derecho de las personas migrantes y su protección internacional.<sup>24</sup>

En el numeral 3 del artículo 18 quedó establecido que las autoridades de la Ciudad de México, en coordinación con el gobierno federal y conforme a la ley de la materia, establecerán los criterios para el registro y catálogo del patrimonio histórico, cultural, inmaterial y material, natural, rural y urbano territorial en la capital. A nivel federal, los encargados de emitir las declaraciones para proteger los monumentos históricos son el presidente de la República, el secretario de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes, según el artículo 3 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Además, la Constitución mexicana faculta al Congreso para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, según la fracción XXV del artículo 73.<sup>25</sup> Nuevamente se apela a la invasión de funciones, léase centralismo federal.

El apartado C del artículo 35 de la Constitución capitalina habla de las facultades y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia. Según la presidencia y el senado, este artículo viola la autonomía del Poder Judicial. El artículo impugnado dice que las facultades del Tribunal serán “ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> *Idem.*

contrarios a esta Constitución, en las materias de sus respectivas competencias”. A nivel constitucional, el artículo que regula al Poder Judicial es el 96, en donde establece que será la Ley Orgánica del Poder Judicial la que establezca las facultades del organismo;<sup>26</sup> de ahí el origen de la inconformidad.

También son impugnadas (artículo 36) las atribuciones de la Sala Constitucional de la ciudad en materia de derechos humanos, declaratorias de procedencia, resolución de controversias constitucionales y para resolver omisiones legislativas cuando el Congreso o el Ejecutivo no aprueben una ley.

De la misma manera se impugna el apartado c, numeral 2, inciso c de este artículo, el cual especifica que las controversias constitucionales se harán entre “una o más alcaldías y el Poder Ejecutivo o Legislativo o algún organismo constitucional autónomo de la Ciudad”.<sup>27</sup>

El artículo 41 habla de coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana; en su numeral 3 establece: La responsabilidad de la seguridad es exclusivamente del gobierno de la Ciudad de México y sus alcaldías, las cuales se harán cargo de “la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades”. Nuevamente, se alega invasión de funciones del ámbito federal.<sup>28</sup>

El apartado c del artículo 42 de la CPCDMX habla de coordinación local y nacional en materia de seguridad ciudadana. En su numeral 3 establece que las alcaldías serán las encargadas de crear mecanismos de seguridad ciudadana y justicia cívica acordes a sus necesidades. Según la presidencia y el senado ambos artículos invaden las competencias del Congreso de la Unión que es el encargado de legislar en dicha materia.<sup>29</sup>

Siguiendo con la materia judicial, se impugnan las funciones de la Procuraduría General de Justicia local (artículo 44) y cómo será el proceso de los juicios, la reinserción social y la reparación del daño para las víctimas (artículo 45). Finalmente, el consejero jurídico y el senado creen que en la Constitución de la Ciudad de México no debió dedicarse un apartado completo a este tema porque ya está regulado a nivel federal por medio del artículo 20 constitucional.<sup>30</sup> Esta afirmación es claramente centralista y de intervención federal en los asuntos de la ciudad capital.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Idem.*

*3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)  
Acción de Inconstitucionalidad, artículos impugnados:*

- 1) Artículo 33, numeral 1
- 2) Artículo 36 apartado B, numeral 4
- 3) Artículo 48, numeral 4
- 4) OCTAVO TRANSITORIO

En primer lugar, la CNDH impugna la posibilidad de ajustes al salario de los servidores públicos (artículo 33). En segundo lugar, en el caso de los artículos 36 y 48, que previenen un juicio de restitución obligatoria de los derechos humanos por recomendaciones aceptadas y no cumplidas, la CNDH afirma que se configuran como una violación a la obligación de las autoridades a respetar los derechos humanos. Al mismo tiempo, según la CNDH, dichos artículos violan el derecho de acceso al sistema constitucional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos y a la tutela efectiva de los derechos humanos consagrados en el artículo 1° y 102, apartado B de la carta magna.<sup>31</sup> Resulta entonces que la CNDH pretende evitar que la Constitución dé por supuesta la violación de los derechos humanos, aun cuando sea para corregirla.

*4. Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)  
Acción de Inconstitucionalidad, artículos impugnados:*

- 1) 25, apartado C, numeral 1 y numeral 2
- 2) 29, apartado A, numeral 2, apartado B numerales 2 inciso a y 3
- 3) 69, numeral 5, párrafos 1 y 3

Morena reconoce el derecho ciudadano plasmado en el artículo 69 de aprobar mediante referéndum las reformas a la CPCDMX, por lo que argumenta que es imprescindible que la Constitución de la Ciudad de México sea sometida en su conjunto a referéndum para convalidarla. Por otra parte, la composición del Congreso local plasmada en el artículo 29, de 33 diputados por mayoría relativa y 33 por representación proporcional es también impugnada, alegando que la mayoría de los diputados debe ser por elección directa de los ciudadanos. La SCJN se pronunció en contra de esta objeción de Morena y determinó la constitucionalidad de aquella composición del congreso: 33 y 33.

<sup>31</sup> *Idem.*

Finalmente, Morena impugna la forma de modificar la Constitución (artículo 69). Morena objeta la condición exclusiva de las dos terceras partes del congreso para aprobar el referéndum. Morena alega que 33 por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral deberían poder hacerlo y de forma vinculante.

Resulta claro que en sus objeciones, Morena pretende que pese su mayoría en el electorado capitalino, tanto para legitimar la Constitución como para establecer la composición del Congreso y el método para reformar la Constitución.

##### *5. Partido Nueva Alianza (PNA)*

*Acción de Inconstitucionalidad, artículos impugnados:*

- 1) 54
- 2) 5, apartado A, numeral 8
- 3) 15, apartado D, numeral 3, inciso *a*
- 4) 17, apartado C, numeral 1
- 5) 19, numeral 5
- 6) 42, apartado C, numeral 2
- 7) 55, apartado IV, numeral 5
- 8) 53, apartado A, numeral 3

El Partido Nueva Alianza se opone a la creación de varios comités y consejos: un sistema integral de derechos humanos (artículo 5), el cabildo de alcaldes y jefe de gobierno (artículo 54), instituto de planeación democrática (artículo 15), consejo económico social y ambiental (artículo 17), consejo de desarrollo metropolitano (artículo 19), coordinación en materia de seguridad ciudadana (artículo 42), sin que en su argumentación quede clara la justificación. El PNA se opone también a la autonomía de las alcaldías para administrar sus recursos naturales, bienes y servicios, expresando con ello un proyecto centralista de nación.

Por otra parte, el Partido Nueva Alianza impugna la existencia de circunscripciones dentro de cada alcaldía (artículo 53). La SCJN se pronunció en contra de esta objeción y determinó la constitucionalidad de aquellas circunscripciones.

Sin menoscabo de la seriedad de las acciones de inconstitucionalidad del PNA, de la información disponible no se desprenden propuestas alternativas o argumentación que las justifiquen.

### 6. Tribunal Superior de Justicia de la CDMX

*Controversia constitucional, artículos impugnados:*

- 1) 35, apartado B, numeral 9 y 2; apartado E, numeral 2, párrafos primero y segundo
- 2) 237

El Tribunal Superior de Justicia capitalino presentó su controversia contra los artículos 35 y 37 de la Constitución de la Ciudad de México, al considerar que violan la autonomía e independencia del Poder Judicial local debido a lo siguiente: en primer lugar, la Constitución capitalina establece (artículo 35) que el Consejo de la Judicatura local se integrará por siete consejeros o consejeras designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial. Asimismo, quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia y el presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura.

En segundo lugar, el artículo 37 de la CPCDMX establece la creación de un Consejo Judicial Ciudadano, el cual estará integrado por 11 personas de las cuales siete serán profesionales en derecho. Además, los integrantes de dicho grupo serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales, que al momento de hacer la propuesta tengan al menos cinco años de haberse constituido. El Tribunal Superior de Justicia capitalino reitera que dichos artículos violan la autonomía e independencia del Poder Judicial local.<sup>32</sup>

A continuación, comparto con los lectores algunas reflexiones generales sobre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales presentadas ante la SCJN en contra de la CPCDMX.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Del análisis de los artículos impugnados se desprenden varias conclusiones preliminares (en tanto que mucha de la información sobre las impugnaciones a la CPCDMX no se ha publicado y así permanecerá hasta que la SCJN emita una resolución sobre aquellas impugnaciones y acciones presentadas):

- 1) En los alegatos en contra de la Constitución capitalina existe una tendencia hacia la centralización de funciones legislativas, administrativas y políticas por parte de los impugnadores; en particular de la presidencia de la República, a

<sup>32</sup> *Idem.*



través de su Consejería Jurídica y de la PGR. Se pretende ejercer un control de los asuntos delegados a la CDMX en la Constitución, con el argumento de que invaden funciones ya contenidas en la CPEUM y, por tanto, de carácter federal. Ese es el caso del tratamiento a las funciones judiciales de organismos capitalinos, del tratamiento del agua y la educación, así como de la protección a los informadores, al trabajo, al patrimonio cultural y los derechos humanos. Esta argumentación es muestra de la tendencia centralista del federalismo mexicano, en particular, respecto a los asuntos de la ciudad capital.

- 2) La segunda tendencia que se desprende de las impugnaciones a la Constitución de la Ciudad de México es la lucha por el control de los recursos naturales entre la federación y las autoridades de la Ciudad de México. Ese es el caso del agua, los bosques y la energía.
- 3) Otra tensión que aparece son los criterios jurídicos para la ejecución judicial y la definición de los espacios de acción entre tribunales locales, federales y la SCJN, cuya resolución (pendiente) definirá el destino de la procuración de justicia en la capital.
- 4) En materia político-electoral, los partidos políticos, en particular Morena, quieren hacer valer su mayoría electoral en la composición del Congreso local y en las formas de democracia para aprobar y modificar la Constitución y el mandato de sus gobernantes.
- 5) Resulta también evidente una embestida conservadora de la federación, en particular del Ejecutivo, para evitar el progreso de los aspectos sociales que han sido ya alcanzados por los ciudadanos en la capital y evitar, paralelamente, que se extiendan a las constituciones de otros estados. Tal es el caso del reconocimiento a la diversidad de las familias, la libertad sexual, el uso de la marihuana con fines terapéuticos, el derecho a una muerte digna y, en general, la participación ciudadana en los asuntos de gobierno de la capital.
- 6) La Constitución de la Ciudad de México es, sin duda, un parteaguas en la evolución del federalismo hacia formas más democráticas, con énfasis en los derechos humanos y la participación ciudadana. Ella será seguramente fuente de inspiración para otras constituciones en la República y para fortalecer un pensamiento crítico respecto a la necesidad de transitar del federalismo centralista que padecemos en México hacia otro de autonomía y cooperación entre los estados y sus municipios.



## CONSENSOS EN EL CONSTITUYENTE DE LA CDMX. CAMBIOS EN EL PODER JUDICIAL

JUAN REYES DEL CAMPILLO Y LONA\*

### INTRODUCCIÓN

DURANTE LOS TRABAJOS de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, al aprobarse que los siete integrantes del Consejo de la Judicatura serían designados por un Consejo Judicial Ciudadano, se tomó una decisión trascendental en el ámbito del poder judicial. Se trata de una modificación sustantiva para las relaciones al interior de la estructura de un poder que toma decisiones sobre la aplicación de un cuerpo de leyes, códigos, reglamentos, etcétera. Se refiere a un aparato no solamente de legitimación del poder, sino de una burocracia especializada en la aplicación de las técnicas jurídicas que administran la justicia con capacidad de prevenir y reprimir.<sup>1</sup>

Diversos cambios se han procesado, durante las últimas décadas, en el sistema político mexicano. Un hecho fundamental es el desarrollo de frenos y contrapesos en relación con la separación de poderes. Actualmente, tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial tienen una mayor presencia en las decisiones políticas y han logrado acotar el predominio y la presencia avasalladora del Poder Ejecutivo. El Poder Judicial, como espacio especializado y al margen de la legitimidad que otorgan los sufragios ciudadanos, ha tenido un desenvolvimiento lento en relación con su

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

<sup>1</sup> Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, Colección de textos jurídicos universitarios, tercera edición, México, Oxford University Press, 2008, pp. 400-402.

propia modernización y, en especial, ha mantenido cierto distanciamiento respecto a los intereses y preocupaciones cotidianas de la sociedad. No obstante, los cambios son evidentes.

Este trabajo tiene como objetivo presentar, además del debate y los argumentos vertidos por los constituyentes para establecer un nuevo mecanismo de designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura en la Ciudad de México, la inercia y la lógica con las cuales se produce este cambio esencial para la modernización del Poder Judicial. En el transcurso de la reforma del Estado en México, así como en la ruta de construir una democracia de calidad en el país, en términos procedimentales y sustantivos, es fundamental alcanzar la igualdad ante la ley y mejorar la impartición de justicia. Por ello, en el proceso de transición y consolidación democrática, generar una cultura de la legalidad y fortalecer las instituciones de justicia, así como su independencia, su eficiencia y eficacia y su misma accesibilidad, tiene un papel fundamental.<sup>2</sup> En tal virtud, consideramos que este cambio en la Judicatura de la Ciudad de México se encuentra vinculado con una mayor racionalidad que requiere el proceso de consolidación democrática en la medida en que el Poder Judicial gana en coherencia institucional, capacidad y autonomía.

## EL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial es un poder que se ha sustentado siempre en una estructura vertical, rígida y autoritaria, la cual se establece y desarrolla en una lógica normativa que da muy poco margen a la interpretación y creatividad de los juzgadores. Lo anterior describe en forma sintética por qué es una instancia resistente a los cambios de una sociedad en constante transformación. Desde luego, no todos los juzgadores actúan con los mismos criterios y, al permitirse consideraciones sobre el contexto en que se desenvuelven los hechos, el procesamiento de sus resoluciones pueden llegar a sustraerse de la rigidez normativa.

El sistema político ha requerido cambios de los cuales no ha sido ajeno el Poder Judicial. Esencial ha sido la diferenciación de sus estructuras<sup>3</sup> al crearse en 1994 el Consejo de la Judicatura, instancia que en la actualidad se encarga de administrar, vigilar y disciplinar al Poder Judicial, en particular las labores de los tribunales y juzgados en que se imparte justicia. El Poder Judicial es el responsable de la carre-

<sup>2</sup> Santiago Nieto Castillo, "Reforma al poder judicial de la federación," *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, núm. 144, julio-agosto, 2007, pp. 110-114.

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 105-106.

ra judicial, lo cual implica el ingreso y promoción de los servidores públicos del Poder Judicial.<sup>4</sup> Dos años después, en 1996, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual se encarga, en términos genéricos, de las violaciones al voto público. Lo anterior —dejar de lado esas actividades— le ha permitido a la Suprema Corte avanzar en sus facultades de investigación, específicamente para lo que considere que puede constituir una grave violación a las garantías individuales.<sup>5</sup>

De acuerdo con Karina Ansolabehere, en tan sólo veinte años, la Corte pasó de ser débil políticamente “invisible en el ámbito social y soberana en el Poder Judicial, a ser una corte más poderosa, más visible, tanto política como socialmente, y menos soberana en el Poder Judicial, en un contexto de aumento del pluralismo político”.<sup>6</sup> Puede señalarse que con las reformas de la SCJN y en la tésitura de una cada vez mayor presencia ciudadana en la política, se ha vuelto una “corte fuerte que mira a la sociedad”.<sup>7</sup> Son diversos los asuntos en los que la Corte ha demostrado su preocupación por una política que mire hacia la ciudadanía.

Según Elisur Arteaga Nava, en su texto *Derecho Constitucional*,<sup>8</sup> la reforma judicial de 1994 relevó a la Suprema Corte de Justicia de las atribuciones que actualmente corresponden al Consejo de la Judicatura, las cuales tenían que ver con la organización y funcionamiento del Poder Judicial, pero también de un coto de poder que usaban y abusaban al nombrar, promover, remover, vigilar, supervisar y sancionar a los magistrados, jueces y demás personal del ámbito judicial. Era evidente que muchas de estas actividades distraían a la Corte de su función primordial que es la de juzgar y ser la máxima y última instancia jurisdiccional en la defensa de la Constitución. Ahora los ministros de la Corte, además de sus facultades de atracción e investigación, expiden acuerdos generales y se encargan de los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, con lo que es la única autoridad facultada para interpretar la Constitución e impedir que algo se oponga a ella.

Un aspecto clave para entender la dinámica de la diferenciación estructural tiene que ver con un aumento en la judicialización para resolver múltiples conflictos, en la medida en que la pérdida de espacios del Poder Ejecutivo fue requi-

<sup>4</sup> María A. Casar, *Sistema político mexicano*, México, Oxford University Press, 2010, p. 118.

<sup>5</sup> Angélica Cuellar Vázquez, *La SCJN: sus ministros, la política y el agravio social*, México, UNAM-FCPYS, 2014, pp. 27-32. Cabe señalar que la facultad de investigación no es vinculante, esto es, no dicta sentencias al respecto, pero sí emite opiniones morales y políticas sobre lo investigado.

<sup>6</sup> Karina Ansolabehere, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, política y sociedad”, en Fernando Castañeda, Angélica Cuellar y Edith Kuri, *La crisis de las instituciones políticas en México*, México, UNAM-FCPYS, 2011, p. 189.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 191.

<sup>8</sup> Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 449.

riendo decisiones cada vez más racionales e institucionales y menos pragmáticas y circunstanciales. Para dar cuenta de cómo el Poder Judicial pasó a ser un árbitro protagónico en el sistema político mexicano, es posible destacar su extraordinario crecimiento que va de 55 juzgados de distrito y 13 tribunales de circuito en 1970 hasta alcanzar 252 juzgados y 154 tribunales en 2001.<sup>9</sup> Los tribunales tuvieron un aumento de doce veces su tamaño en tan sólo treinta años, lo cual implicó un incremento considerable del personal judicial.

De acuerdo con el ministro de la Suprema Corte, el magistrado José Ramón Cossío Díaz, la crisis de la justicia en México tiene una primera causa en el modelo general de formación profesional de los abogados que, por requisito constitucional, son los únicos con posibilidades de serlo en un medio que parte de la idea de un orden normativo jerarquizado.<sup>10</sup> Cossío Díaz describe los modos de reclutamiento de los juzgadores mexicanos:

Esta forma de ingreso dependía (y en buena medida sigue dependiendo) de dos o tres medios de selección inicial, que suelen ser la existencia de relaciones familiares o de amistad con los juzgadores (o sus allegados), o con los familiares o amigos de éstos, o por la invitación hecha por los propios juzgadores (o sus empleados superiores) de entre los estudiantes más destacados, siempre que dieran clase o recibieran las correspondientes recomendaciones de quienes lo hacían. Esta forma inicial de reclutamiento es importante a efecto de entender el modo como se da el conocimiento y la inserción de los estudiantes y de los egresados en el ámbito judicial.<sup>11</sup>

Por lo tanto, insiste el ministro Cossío, “dadas las condiciones de ingreso y avance en la carrera judicial, es fácil suponer que, nuevamente en la generalidad de los casos, la permanencia depende de dos motivos principales: las condiciones estructurales y la mimetización de las prácticas”, ya que si se trata de una “designación directa, es difícil suponer que los juzgadores lo harán con aquellos que se apartan de las pautas ordinarias de conducta”, cuando es sabido que “la existencia de ‘familias’, de *spoils system* (amiguismo) o, en general, de cualquier mecanismo que descansa en la discreción, suele depositarse en la lealtad”.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Karina Ansolabehere, “El Poder Judicial, entre el protagonismo y la desorientación. Un poder en busca de su papel”, en Antonella Attili, *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 225.

<sup>10</sup> José Ramón Cossío Díaz, “Jueces y crisis de la justicia”, en José Ramón Cossío Díaz y Enrique Florescano, *La perspectiva mexicana en el siglo XXI*, México, FCE/Conaculta/Universidad Veracruzana/Secretaría de Educación de Veracruz, 2012, p. 60.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 69.

## CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA Y PODER JUDICIAL

Es sabido que el proceso de transición a la democracia en México quedó reducido básicamente al aspecto electoral, por lo cual diversas facetas se dejaron de lado o para tiempos mejores. Es el caso de los aspectos judiciales que han tenido un pobre desarrollo como cultura jurídica, en buena medida de los que en algunos países se conoce como *rule of law*, donde los ciudadanos tienden a regir sus conductas con base en lo establecido en las normas jurídicas.<sup>13</sup> En nuestro país no existe una tradición en la que el derecho se conceptualice o asuma como un factor positivo, lo cual se puede comprobar ante los constantes reclamos sobre las decisiones de los órganos del Estado, a la resistencia a reconocer la preeminencia del Estado de derecho o al poner en duda que México sea “un país de leyes”.<sup>14</sup>

No obstante, la dinámica del cambio político en el país ha sustentado una disputa por el derecho que se enmarca en la necesidad de trascender la mera democracia electoral. Consolidar la democracia implica trascender los confines procedimentales de la democracia en la que se privilegian las elecciones sobre cualquier otra dimensión de democracia y se ignora el grado en el que las elecciones, al reducir la disputa a la mera selección entre alternativas de gobierno, llegan a excluir intereses de porciones significativas de la población. Lo anterior significa avanzar en una democracia liberal en la que se expanda la concepción procedimental, con la que se cubren los cargos de gobierno mediante elecciones regulares, competitivas y multipartidistas. Estamos hablando, nuevamente, de la *rule of law*, en la cual las reglas legales se deben aplicar de manera justa, consistente y predecible en cualquier caso, sin tomar en cuenta clase, estatus o poder, y en donde todos los ciudadanos tienen igualdad política y legal, y en la que todos se someten a las leyes. La democracia liberal es y tiene que ser, entonces, una democracia constitucional.<sup>15</sup>

De acuerdo con Diamond, existe una íntima conexión entre la profundidad de la democracia y su consolidación; ahondar y extenderse hace a las estructuras de la democracia más liberal, responsable, representativa y accesible y, en esencia, más democrática. Para consolidarse, la democracia electoral debe profundizarse y hacerse más liberal, requiere que sus principales autoridades sean responsables con la ley, reducir las barreras de la participación y movilización política, mayores espa-

<sup>13</sup> José Ramón Cossío Díaz, “Transición democrática y cultura jurídica”, *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*, México, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 38.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>15</sup> Larry Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 10-13.

cios y autonomía para las acciones independientes de la sociedad civil, y una protección más efectiva de los derechos civiles y políticos de todos los ciudadanos.<sup>16</sup> En el mismo sentido, si los derechos individuales y sociales son protegidos, si los abusos del poder son constreñidos y castigados, el sistema judicial ganará en coherencia institucional, capacidad y autonomía.

De acuerdo con la teoría política liberal, un Estado democrático debe estar regulado por la ley, así como respetar los derechos y las libertades de los ciudadanos. La construcción de la seguridad ciudadana es un componente muy importante de los procesos de democratización, sin embargo, esta “seguridad” no puede simplemente derivarse de la jurisprudencia, sino que se requiere de un reconocimiento explícito de su necesidad y que logre quedar inserto en el proceso de democratización. En México, como en muchos otros países, “está generalizado el desencanto de la calidad de la vida pública. La corrupción, la impunidad, la falta de responsabilidad y el fracaso al cumplir las promesas electorales figuran de manera prominente en las acusaciones públicas”.<sup>17</sup> El término “seguridad ciudadana” se refiere a estas inquietudes sobre la criminalidad y el Estado de derecho.

En relación con la consolidación democrática se encuentra fuertemente vinculada la calidad de la democracia.<sup>18</sup> Morlino señala que una buena democracia tiene al menos cinco dimensiones, las cuales deben ubicarse en el centro del análisis empírico. Dos de ellas son *procedimentales*, ya que se refieren a las reglas y, de forma indirecta, a los contenidos. Se trata del *rule of law* o respeto a la ley y la rendición de cuentas. La tercera dimensión tiene que ver con los resultados y es la *responsiveness* o capacidad de respuesta de las autoridades. Las dos últimas dimensiones son sustantivas, el pleno respeto a los derechos y la ampliación de una mayor igualdad política, social y económica.

En todo caso, si bien la democracia es en un primer momento procedimental, también lo es de manera sustantiva. Pero el *rule of law* es, como elemento mínimo, el principio de la superioridad de la ley, junto con otros aspectos como la independencia del poder judicial. Entre sus características están que se garanticen los derechos y la igualdad de los ciudadanos, la ausencia de corrupción de los aparatos

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 74-75.

<sup>17</sup> Laurence Whitehead, *Democratización. Teoría y experiencia*, México, FCE, pp. 228-255.

<sup>18</sup> Leonardo Morlino, *Democracia y democratizaciones*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 184-185. Sobre noción de “calidad”, Morlino establece tres posibles connotaciones: 1) la calidad se define por los aspectos procedimentales; 2) la calidad consiste en contar con un producto que tenga ciertas características de elaboración; 3) la calidad del producto o el servicio deriva indirectamente de la satisfacción manifestada por el consumidor, que vuelve a demandar el producto o el servicio. Por lo tanto, las tres diferentes nociones de calidad se formulan en relación con los procedimientos, el contenido y el resultado.



políticos, administrativos y judiciales, una burocracia civil, competente y eficiente, fuerzas policiacas respetuosas de los derechos y libertades, acceso universal de los ciudadanos a la justicia; duración razonable de los procesos penales, contenciosos y administrativos y completa independencia de jueces y tribunales de cualquier influencia del poder político.<sup>19</sup>

Después de estas condiciones de carácter procedimental, aparecen la libertad y la igualdad como valores de los ideales democráticos más allá de la definición normativa y en un umbral mínimo de derechos adquiridos. En primer término, se ubican los derechos *políticos*, como el derecho al voto, a competir por el apoyo de los electores, ser elegidos y elegir gobierno. Son también derechos *civiles*: la libertad personal, de defensa, de privacidad, de circulación, de residencia, secreto de correspondencia, expresión, manifestación, enseñanza, información, reunión, asociación, etcétera. Pero además están los derechos *sociales*: a la salud, la integridad, asistencia y seguridad social, al trabajo, a niveles dignos de vida, derecho de huelga, al estudio, a un medio ambiente saludable, a la vivienda.

En la construcción de la consolidación democrática y la democracia de calidad, la igualdad resulta de primordial importancia, en la que existen dos estadios de afirmación: el primero se refiere a la igualdad formal y el segundo a la aspiración de igualdad sustancial. La igualdad formal es frente a la ley y a la prohibición de discriminaciones por razones de sexo, raza, lengua, religión, opinión o por condiciones personales o sociales. El aspecto sustancial se aboca a la eliminación de cualquier resistencia que limite la igualdad social y económica del pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación en cualquier forma de organización política, económica y social del país.<sup>20</sup>

## LA DINÁMICA DEL CAMBIO JUDICIAL EN EL CONSTITUYENTE

La estructura del Poder Judicial ha sido desde siempre no sólo vertical, en su interior se desarrollan fuertes relaciones de complicidad, muchas veces familiares y de amistad, que resultan muy sólidas e inamovibles. En buena medida, la decisión que ha tomado el constituyente de la CDMX busca romper esa lógica de subordinación, de favores mutuos, premios y prebendas o castigos a quien no entre en componendas. Es un espacio en donde la verticalidad y el contubernio propician la corrupción, los regalos, las dádivas, el entre y el moche y toda esa parafernalia de la que es capaz el autoritarismo mexicano.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 191.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 204.

Es importante destacar que, en la Asamblea Constituyente, para poder admitir cualquier artículo de la Constitución era necesario alcanzar una votación de dos tercios de los diputados presentes. Por ello, de acuerdo con la composición e integración de la Asamblea, se volvió indispensable establecer alianzas y consensos para lograr los votos necesarios y poder con ello dar por buenos los artículos. En el constituyente hubo votaciones que resultaron emblemáticas y trascendentes para la nueva Constitución, ya que implicaron el acuerdo de los partidos de izquierda (PRD y Morena) con otras fuerzas políticas, básicamente el PAN y el PRI. Por la forma en que se dio la integración de la Asamblea, estas cuatro fuerzas tuvieron un número significativo de diputados que les permitía incidir en las discusiones y decisiones.

La posibilidad de este cambio sustantivo en el poder judicial de la CDMX se hizo realidad al sumarse los votos de diversas fuerzas políticas, en particular los votos de los constituyentes del PRD, PAN, Morena y los designados por el jefe de gobierno, en contra de los diputados del PRI y los designados por el Poder Ejecutivo, los cuales se opusieron todo el tiempo a admitir la propuesta. La discusión, sin duda, fue intensa, pero solamente con la suma de estas fuerzas fue posible alcanzar la mayoría calificada que requerían los textos de la Constitución.

El Consejo Judicial Ciudadano,<sup>21</sup> el cual se integrará por once personas de las que sólo siete tienen que ser profesionales del derecho, será designado por las dos terceras partes del Congreso de la Ciudad de México mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales. Este Consejo Judicial Ciudadano, cuyo cargo no será remunerado, además de nombrar a los integrantes de la Judicatura propondrá una terna al jefe de gobierno para que someta ante la Legislatura la designación del titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. Estas dos atribuciones sustantivas marcan un hito en la vida del Poder Judicial en México. Por un lado, independizan y se rescata del vértice de la jerarquía judicial al órgano encargado de la vigilancia del propio poder y, por el otro, se deberá proponer a quien resulte el responsable de la procuración de justicia en la ciudad. También propondrá al Congreso las ternas para elegir a los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.

El Consejo de la Judicatura Federal es la instancia que, de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>22</sup> se encarga de *administrar, vigilar y disciplinar* al Poder Judicial de la Federación. En el caso de la CDMX, como sucede

<sup>21</sup> Artículo 37 de la Constitución Política de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 5 de febrero de 2017.

<sup>22</sup> Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017.

en algunos estados, existe un Consejo de la Judicatura por disposición constitucional que deberá realizar las mismas funciones en el ámbito local, y las ejerce sobre el Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y órganos auxiliares; nombra a los jueces, elabora el proyecto de presupuesto y emite criterios obligatorios. Hasta ahora, sin embargo, el Consejo de la Judicatura había sido presidido (y también subordinado) por el presidente del Tribunal Superior de Justicia. De tal suerte que el vigilado se convertía en realidad en el vigilante. Es esto precisamente lo que se pretende cambiar.

De suerte que modificar el complicado entramado de la justicia no es una tarea fácil, pero se pretende, con la propuesta de un Consejo Judicial Ciudadano, romper la cadena de mando jerarquizada y muchas veces corrupta del aparato judicial. Desde luego, a la supresión de esas prácticas se opone el PRI y buena parte del poder político en México, identificados con los resabios de la jerarquización y el autoritarismo. Eso es precisamente lo que subyace en la discusión respecto a la participación de la sociedad civil en la formación de un Consejo Judicial Ciudadano en la Constitución de la Ciudad de México.

Una vez enviada la propuesta del jefe de gobierno para la discusión de la Constitución, la Asamblea Constituyente aprobó un reglamento a partir del cual se instalaron ocho comisiones para dictaminar los artículos. Una de ellas, la v, tendría por objeto discutir lo relacionado con *Poder Judicial, procuración de justicia, seguridad ciudadana y organismos constitucionales autónomos*. Esta comisión fue presidida por Manuel Díaz Infante quien llegó a la Asamblea como propuesta del Ejecutivo Federal. Tuvo como vicepresidentes a Javier Quijano y Baz (Morena), a Kenia López Rabadán (PAN) y a Olga Sánchez Cordero propuesta por el jefe de gobierno.<sup>23</sup>

En el marco de esta comisión se discutió lo relativo al Consejo Judicial Ciudadano y al Consejo de la Judicatura. En el Capítulo III de la Función Judicial de la Constitución, lo que originalmente eran los artículos 40 y 42, quedó finalmente como artículos 35 y 37 de la Constitución. Presentaremos los argumentos de acuerdo a cómo se presentó el debate y en los aspectos en los que no hubo unanimidad, pero sí se alcanzó una votación calificada de dos tercios. En primer lugar, revisaremos la discusión sobre la naturaleza del Consejo de la Judicatura y sus repercusiones en el Poder Judicial. En segundo, abordaremos el debate respecto a la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura y de quien ejercerá su presidencia. Finalmente, revisaremos lo relativo al Consejo Judicial Ciudadano y sus atribuciones. Para desarrollar el análisis presentaremos los principales puntos y argumentos que presentaron los diferentes diputados en la discusión. Consideramos que estos tres elementos irrumpen

<sup>23</sup> "Bitácora constituyente", *Voz y voto*, núm. 285, noviembre de 2016, pp. 27-28.

en el corazón del Poder Judicial, en su *modus operandi* y su estructura jerarquizada. Son tres grandes contenedores que permiten incidir en la renovación y la calidad del Poder Judicial.

Todos los argumentos que se presentan a continuación (entrecorridos) fueron tomados de la versión estenográfica de la sesión del 21 de enero de 2017, durante la discusión de los artículos que van del 40 hasta el 56 que correspondieron a los textos que analizó, discutió y resolvió la *Comisión del Poder Judicial*.<sup>24</sup> Sin embargo, para fines de este trabajo solamente se utilizaron los argumentos que se vertieron sobre los artículos 40 y 42, los cuales se refieren a los puntos en disputa.

#### *a) Revisión de la naturaleza del Consejo de la Judicatura*

En la primera parte del debate, respecto a la naturaleza del consejo y sus repercusiones en el Poder Judicial, la diputada María Gloria Hernández Madrid (PRI), quien se inscribió en contra de la propuesta, inició la discusión señalando que “el Poder Judicial, a diferencia de otros poderes, no se integra mediante el resultado de una contienda política, sino que sus miembros deben ser elegidos en atención a su experiencia y su conocimiento”. Señaló también que “la creación de un Consejo Judicial Ciudadano, cuyo carácter ciudadano, definitivamente está en duda, va en contra de lo que establece la Constitución Federal, pero además implica una subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo”. Su argumento radica básicamente en que el Consejo de la Judicatura está siendo sometido al Congreso local en el que habrá una repartición de sus integrantes de acuerdo a la conformación que en ese momento tenga el Poder Legislativo.

Varios diputados defendieron la propuesta. Primero, Julio César Moreno Rivera (PRD), quien inició la defensa señalando que el Consejo de la Judicatura “no ha dado los resultados para los cuales fue creado, es decir, no es un contrapeso, es un consejo de ornato” y señaló como un gran avance para la ciudad el hecho de que el presidente del Consejo de la Judicatura no sea el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Con la nueva Constitución, “los jueces y magistrados, una vez que sean ratificados, permanecerán en su cargo hasta los 70 años de edad”. Actualmente, señaló el diputado Moreno Rivera, “los jueces tienen que estar ratificándose cada seis años y tienen que ir a dar las gracias a quien presida el Tribunal por haberlos ratificado”. Ahora con las nuevas reglas, “no tendrán que deberle el favor de la ratificación a ninguna persona”.

<sup>24</sup> Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. *Versiones estenográficas del Pleno*, [gaceta.diputados.gob.mx].

El diputado Javier Quijano y Baz (Morena) señaló que en el dictamen se ha logrado introducir avances de orden ciudadano y democrático para el progreso y mejoramiento del Poder Judicial de la ciudad y, en su opinión, se han introducido dos elementos de ciudadanización; por un lado, el Consejo Judicial Ciudadano y, por el otro, en lugar de una presidencia fuerte en el Tribunal Superior, una presidencia sólida y colectiva.

El diputado Santiago Creel Miranda (PAN) afirmó que para él “hay dos cambios que son tiros de precisión que cambian el eje del Poder Judicial” [...] “El primero es que estamos ciudadanizando un poder que siempre ha estado apartado de alguna manera de la sociedad porque no tiene esa legitimidad de origen que tiene el Ejecutivo y el Congreso, que son votados”. De forma paralela, argumentó, viene el otro cambio. “Hoy en día el Consejo de la Judicatura depende del Tribunal Superior de Justicia”, entonces, se preguntó, “¿Qué sucede? Que el vigilado, es decir, el Tribunal Superior de Justicia se convierte en el vigilante. Quien debe vigilar es el vigilado, y el vigilado es el vigilante. Estamos rompiendo con esto”.

La diputada Ana Laura Magaloni Kerpel (propuesta del jefe de gobierno) presentó una argumentación que va a los orígenes de la problemática del Poder Judicial: “una de las características que definen el orden social mexicano es su estratificación. Vivimos en una sociedad vertical, con muchas diferencias de trato jurídico entre las personas y con muy poca movilidad social”, con lo cual “este perverso equilibrio social no va a cambiar sin construir un conjunto de instituciones de justicia que rompan con uno de los rasgos distintivos de esta estratificación social. El trato jurídico diferenciado en razón de la posición social de las personas”. Se trata, señaló, “de elegir un primer referente de igualdad, que no importa quién seas, a quién conozcas, cuánto dinero tienes, la ley protege y obliga a todos por igual. De eso estamos hablando cuando hablamos del Consejo Judicial Ciudadano. Estamos hablando de romper con la corrupción judicial de los litigios de la élite”.

En su argumentación señaló que al estudiar cómo funciona la corrupción en los casos de la élite, muchos abogados con los que habló “coinciden en que la pieza central se encuentra en el Consejo de la Judicatura, es decir, en el órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, y que tiene entre sus atribuciones la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces y magistrados”. “En la integración de los Consejos de la Judicatura de nuestro país, el Poder Judicial siempre es mayoría y el Tribunal, el Presidente del Tribunal, preside el órgano y tiene mucho poder dentro del mismo”.

Según la diputada existe

un sistema de carrera judicial que premia en lo ‘oscurito’ la lealtad y la obediencia de los jueces y magistrados con la cabeza del Consejo. No cuenta tanto el mérito y el talento,

cuenta la lealtad y obediencia, y eso ha hecho que nuestras instituciones de justicia, sobre todo en el ámbito local, no hayan podido responder a las demandas de justicia de la población. Por ello el dictamen propone acabar con esta forma de autogobierno de los jueces.

Después de la participación de algunos otros diputados en el debate se arribó a la votación, en donde se emitieron 87 votos, de los cuales 62 fueron a favor y 25 en contra. Con ello se obtuvo mayoría calificada y quedó aprobado el artículo 40 (actualmente 35) y los numerales no reservados.

#### *b) La designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura*

Después de esa votación se dio paso a la discusión de la reserva de los numerales 2 y 3 del apartado D (ahora E en la versión publicada de la Constitución de la CDMX), del artículo 40 (actualmente 35). Estas reservas tienen que ver con la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura y su presidencia.

La reserva la presentó el diputado Manuel Enrique Díaz Infante, presidente de la comisión, quien señaló que el Consejo de la Judicatura en el Distrito Federal está previsto en el artículo 122 de la Constitución. Argumentó que en ese artículo la integración del consejo tiene un modelo mixto en donde concurren los tres órganos de gobierno, los tres poderes de la ciudad, con lo cual se da una sólida fortaleza.

Sin embargo, lo cierto es que con la última reforma constitucional del artículo 122, esa disposición a la que hizo alusión el diputado Díaz Infante desapareció de su redacción. Anteriormente el artículo señalaba que el Consejo de la Judicatura se compone de siete miembros, el primero es el presidente del Tribunal Superior de Justicia, los restantes: un magistrado (del tribunal), un juez de primera instancia y un juez de paz; uno lo nombra el jefe de gobierno, y dos la Asamblea Legislativa.<sup>25</sup> En la nueva redacción del artículo 122 constitucional, lo anterior ya no se llega a ratificar y solamente se estipula que “las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder judicial”<sup>26</sup>

El diputado Díaz Infante también señaló: “dos son los puntos fundamentales del artículo 40 del dictamen que me preocupan, porque tengo que reconocer que también se hicieron avances en la redacción del mismo. En primer término, la forma de designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura y, en segundo lugar,

<sup>25</sup> Elisur Arteaga Nava, *op. cit.*, p. 606.

<sup>26</sup> Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

quién deba de presidirlo”. Agregó que: “en su administración, vigilancia, disciplina y servicio de carrera, corresponde exclusivamente a cada uno de esos poderes autogobernarse, y aquí están poniendo un Consejo Judicial Ciudadano elegido por el Congreso de la Ciudad”, y argumentó lo que efectivamente sí señala el artículo 122 en su apartado A, fracción IV de la Constitución General, en relación a las instancias en las que se deposita el ejercicio del Poder Judicial, para terminar diciendo que “ni en esa ni en ninguna otra disposición se prevé que el Consejo Judicial Ciudadano forme parte del ejercicio del poder: por lo que su intervención en la designación de los integrantes de uno de los órganos del Poder Judicial, que sí está facultado para ejercer el poder público, es contrario al espíritu de la Constitución General de la República”.

Lo anterior lleva implícita una interesante discusión que fue objeto recurrente en la Asamblea Constituyente: qué tanto una legislación de carácter secundario puede establecer y diseñar una instancia que no está contemplada en la carta magna y si esto resulta inconstitucional. La mayoría en el constituyente consideró que sí es posible mientras no se contradiga con o anteponga a una disposición establecida explícitamente en la Constitución General. Al parecer, los opositores consideraron la creación de esta instancia para argumentar a su favor en una controversia constitucional.

El segundo tema que el diputado Díaz Infante somete a la discusión es el relativo a que el consejero presidente del Consejo de la Judicatura no presida el Tribunal Superior de Justicia. Entonces especula: “¿se imaginan ustedes el conflicto que va a existir entre dos presidentes dentro de un poder? [...] Van a entrar en conflicto, sin duda”.

Para contraargumentar subió a la tribuna la diputada Magaloni Kerpel, quien señaló respecto a la primera reserva, que al parecer existe consenso entre varios partidos para proponer en el inciso *d* del artículo 40, con lo cual se establece que “el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables”, por lo cual “se acaba la posibilidad de sus resoluciones sean revisadas por el Tribunal Superior de Justicia”. En este sentido, se evita entonces cualquier conflicto entre las figuras que presiden dos instancias diferentes. También señala que la segunda reserva tiene que ver con el artículo 42 (actualmente 37) en el que se define el Consejo Judicial Ciudadano.

Finalmente, en la Asamblea se realiza la votación sobre la admisión de la reserva que presenta la diputada Ana Laura Magaloni y, después de aceptarse y sin oradores en contra, se procede a recoger la votación para desahogar la reserva de modificación del numeral 1 del apartado D del artículo 40 (finalmente numeral 1 del apartado E del artículo 35). Se emitieron 85 votos, 61 a favor, 23 en contra, por lo cual alcanzó mayoría calificada, se aprueba la reserva y se incorpora a cuerpo del artículo.

*c) Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano*

Damos paso ahora al debate respecto al artículo 42 (ahora 37) en lo relativo al Consejo Judicial Ciudadano y sus atribuciones. En este punto subió a la tribuna el diputado Augusto Gómez Villanueva (accedió al constituyente propuesto por el Poder Ejecutivo), el cual consideró que la propuesta significa un propósito innovador y la búsqueda de la participación ciudadana en la ciudad. Sin embargo, señaló que no hay uniformidad en cuanto al contenido o al texto que se presenta, y que se debe evitar que prevalezca el mero entusiasmo como participación del Congreso en las actividades del Tribunal. El diputado señala que “esta figura lo que pretende es que el Legislativo, a través de los nombramientos de los consejeros ciudadanos, ponga en riesgo al hecho de que se transforme esta participación tan importante en una especie de cuotas de partido, y que se puedan contemplar una lista de incongruencias entre este consejo y la división de poderes”.

Nuevamente, el diputado Julio César Moreno Rivera (PRD) defendió el hecho de que se plasme en la Constitución de la CDMX la figura del Consejo Judicial Ciudadano porque “es la semilla que va a lograr que por fin se evite el conflicto de interés y que se dé una verdadera autonomía no sólo al Poder Judicial, sino también a la procuración de justicia de nuestra ciudad”.

También subió a la tribuna la diputada Margarita Valdés González Salas (Morena) para defender la propuesta: “si hay alguna queja por parte de la ciudadanía es precisamente la falta de justicia y la falta de impartición de justicia, la impunidad en la que estamos viviendo”. Consideró que este artículo es un paso adelante indudable e invitó a que se apoye la propuesta para que “iniciemos un camino en el que la ciudadanía y no el Ejecutivo y no otros poderes fácticos, sean los que influyan en la designación de quienes habrán de designar, a su vez, a los integrantes del Consejo de la Judicatura”.

Se dio paso a la votación, en la que se emitieron 60 votos a favor y 29 en contra, con lo cual se alcanzó la mayoría calificada. Entonces se procedió al desahogo de las reservas, mismas que presentó el diputado Díaz Infante. En su argumentación en oposición a la figura del Consejo Judicial Ciudadano señaló que es “absolutamente nociva para el Tribunal y para esta ciudad. Estamos destruyendo uno de los tres poderes de esta ciudad, el poder que da la paz social y que garantiza la armonía y la convivencia de todos y cada uno de nosotros”.

Su oposición al consejo contiene varios puntos. Primero: “La constitución de este Consejo Ciudadano no garantiza absolutamente nada y tampoco abona a algo positivo”. Segundo: “hay una concentración excesiva de las facultades del Congreso [...] El Congreso está avasallando al poder Judicial”. Por otra parte: “este Consejo Judicial Ciudadano estaría ejerciendo una atribución del Estado al designar a los



integrantes de uno de los órganos depositarios del Poder Judicial. Aquí no estamos hablando de un órgano autónomo, se trata de uno de los tres poderes de esta ciudad”. Y “¿saben cómo los van a designar? Sin ninguna responsabilidad. No son servidores públicos, no rinden cuentas ante nadie, simple y sencillamente son químicamente puros porque así lo dijo el Congreso”.

Por último, se opone a que el consejo proponga la terna para el fiscal de la ciudad, o sea, “no solamente del poder Judicial, sino también por el otro lado al fiscal. Entonces, el fiscal va a ir en terna al Congreso, ¿y quién lo va a elegir? Pues otra vez el Congreso. De verdad, estamos tronando a un poder de la Ciudad de México”. Se sometió a votación de la Asamblea Constituyente la reserva presentada por el diputado Díaz Infante y la mayoría se pronunció por la negativa. Esto último, en realidad, tiene un símil respecto a lo que deberá suceder a nivel federal, cuando será el senado de la República quien designe al fiscal de la República a propuesta del presidente de la República. En realidad, el diputado Díaz Infante se opone a que el Consejo Judicial Ciudadano proponga la terna.

Como último aspecto del artículo 42 (actualmente 37), se informa que la reserva que originalmente presentó la Comisión fue retirada, toda vez que se llegó a un acuerdo de consenso para mejorar la redacción del artículo. Después de varios ajustes, la redacción quedó de la siguiente manera:

*Numeral 1.* El Consejo Judicial Ciudadano es un órgano que estará integrado por 11 personas, de las que 7 deberán ser profesionales del derecho. Deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no tener militancia partidista, no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular por lo menos cuatro años antes de su designación, el cargo será no remunerado, se respetará la equidad de género y la igualdad sustantiva.

*Numeral 2.* Serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública, a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos cinco años ininterrumpidos de haberse constituido. El consejo concluirá su encargo una vez ejercida su función.

Esta última cuestión, la duración del encargo, se modificó respecto a la propuesta inicial del dictamen en la que los consejeros durarían cuatro años.<sup>27</sup> Final-

<sup>27</sup> Al respecto, véase la “Lista de reservas que no alcanzaron consenso en la comisión” presentada al Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea, el diputado Alejandro Encinas Rodríguez el 20 de enero de 2017. Los formatos firmados por la Junta Directiva de la Comisión contienen: el

mente, se emitieron 78 votos a favor, siete en contra y dos abstenciones, con lo cual obtuvo mayoría calificada y se incorporó al cuerpo del artículo.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos querido destacar el significativo cambio que estableció la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México al crear un Consejo Judicial Ciudadano que tendrá entre sus facultades hacer diferentes propuestas para la designación de los responsables de diferentes instituciones de la ciudad, que tienen que ver con el ámbito judicial. Después de repasar los cambios relativamente recientes en el sistema judicial mexicano, como la creación de una Judicatura y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, observamos cómo la Suprema Corte dejó en manos del Consejo de la Judicatura importantes funciones que anteriormente desempeñaba. Desde hace poco más de veinte años, estos consejos son quienes se encargan de administrar, vigilar y disciplinar lo referente a la burocracia del Poder Judicial.

La importancia del cambio que se propone en el constituyente es que busca ir más allá de lo que hasta ahora ha sido la conformación de la Judicatura y, en particular, sus alcances como instancia de control y disciplina. Con ello se propone dar paso a una modificación de una estructura que ha sido siempre vertical, sometida, por lo general, a las instancias superiores del aparato judicial, al vértice de la pirámide. Ahora una instancia de carácter ciudadano, que se formará con base en las propuestas de la sociedad civil, será la responsable de formar las ternas sobre las que resolverá, en última instancia, el Congreso de la Ciudad de México. Desde luego, se trata de una iniciativa que irrumpe en la estructura de mando jerarquizado del Poder Judicial y se propone romper con los viejos vicios caracterizados por el amiguismo, el clientelismo y las relaciones familiares.

Lo que de alguna manera subyace en la discusión y confrontación de los diputados es, por un lado, la búsqueda de una renovación de las prácticas del Poder Judicial y que éste llegue a conformarse con base en los méritos y la experiencia. Por el otro, opera la necesidad de mantener los vestigios de un poder decadente. Este último es el espacio en donde se ha recluso y agazapado el viejo régimen político en la Ciudad de México, pues son los últimos resquicios que le quedan en la ciudad al régimen hegemónico y autoritario.

---

texto del dictamen aprobado por la Comisión, el texto armonizado con las propuestas de la Conferencia de Armonización que fueron aprobadas por la Comisión y las reservas de consenso. *Gaceta Parlamentaria*, número 70, 21 de enero de 2017, [gaceta.diputados.gob.mx].

Las Constituciones funcionan como estructuras de gobernanza que hacen posible que los actores políticos se coordinen con el fin de alcanzar resultados cooperativos. Son también instrumentos de poder que los políticos utilizan para alcanzar ventajas sobre sus contrincantes, y poder así satisfacer intereses partidarios de corto plazo.<sup>28</sup> Asimismo, lo que de alguna manera se buscó fue lograr un cambio del *statu quo* que, sin duda, habrá de implicar conflicto, al mejorar la posición de unos a costa de otros. Estas estructuras de cooperación no solamente funcionan para los ciudadanos, sino que son también reglas que otorgan poder a los gobernantes. “Las Constituciones también son estructuras de poder que generan ganadores y perdedores en la competencia política.”<sup>29</sup>

Ciertamente se produjo en el constituyente una mayoría formada a partir de alianzas y consensos que buscan echar atrás una lógica política y social que se sustenta en argumentos tradicionales y arbitrarios, y que pretende mantener un *statu quo* que beneficia por lo general a una élite. En buena medida, el dinero está detrás de toda una red de corrupción la cual tiende a propiciar la impunidad para proteger las relaciones entre la política y la economía. Su último recurso ha sido presentar un controversia constitucional para evitar el derrumbe de su poder autoritario.

De alguna manera parten de un hecho evidente. Hasta ahora, aun cuando el Consejo de la Judicatura Federal mantiene una independencia técnica de gestión, es el pleno de la Suprema Corte el que tiene la facultad de elegir a los tres representantes del Poder Judicial federal, además de que el presidente de la Corte es quien preside la Judicatura.<sup>30</sup> De suerte que, a pesar de que una mayoría en el constituyente ha apostado por el cambio, la moneda está en el aire.

<sup>28</sup> Gabriel L. Negretto, *La política de cambio constitucional en América Latina*, México, FCE, p. 16.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>30</sup> Karina Ansolabehere, *op. cit.*, pp. 236-240.



## LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX ANTE LOS ESPEJOS CONSTITUCIONALES

RIGOBERTO RAMÍREZ LÓPEZ\*  
GERARDO ZAMORA FERNÁNDEZ DE LARA\*

### INTRODUCCIÓN

LA NUEVA ENTIDAD federativa de la CDMX y sus alcaldías son producto de un rediseño institucional que conformará un nuevo régimen estructural-funcional, el cual seguramente tendrá importantes repercusiones jurídico-políticas y, sobre todo, sociopolíticas en las demarcaciones territoriales donde esa figura de gobierno ejerza sus funciones. Sin duda, son varias las perspectivas de análisis con las que se puede intentar comprender los alcances de esta nueva configuración resultante del rediseño institucional, plasmado en la Constitución de la CDMX.

Aquí trataremos de mostrar el perfil jurídico-político de este rediseño expresado en la figura de alcaldía y observar qué tanto los rasgos de ese perfil quedan nítidamente reflejados o se distorsionan frente al juego de espejos constitucionales que le contienen y proyectan: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución de la CDMX. En ese juego de espejos constitucionales, al menos intentaremos observar el rostro de la entidad federativa de la CDMX en el marco del pacto federal y desde la perspectiva del análisis institucional y de políticas públicas.

Adicional y complementariamente, destacaremos los rasgos del perfil diseñado para las alcaldías como gobiernos locales de la nueva entidad federativa, a fin de

\* Profesores-investigadores del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

analizar qué tan propiciatoria es esta figura —en contraste con la del ayuntamiento en los municipios— para ofrecer mejores condiciones de gobernabilidad, de gobernanza y de representación política de la ciudadanía.

En el fondo, se tratará de dilucidar si el diseño propuesto en la Constitución de la CDMX tiene como propósito fortalecer la democracia en la ciudad, dotándole de una arquitectura de gobierno que la ponga en la vanguardia del país; o si por lo contrario, apunta hacia una estrategia de sobrevivencia de los partidos políticos, manteniendo un control omnímodo de los espacios donde tienen como expectativa ganar.

### EL PERFIL JURÍDICO-POLÍTICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Al menos desde la década de 1980 se ha pensado homologar a las demarcaciones territoriales de las delegaciones de la Ciudad de México con las circunscripciones territoriales de los municipios del país. De manera que al plantearse la iniciativa de una Constitución para la CDMX se pensó que en ella la figura del municipio libre podría encontrar una buena acogida para suplir a las delegaciones políticas y sus demarcaciones. Sin embargo, el asunto resultó más complejo que una inmediata homologación.

El decreto que dio paso a la reforma política de la Ciudad de México<sup>1</sup> tiene varios aspectos que revelan la problemática en torno a la transfiguración de Distrito Federal en otro nuevo estado de la República; abordaremos algunos de ellos:

La reforma al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el eje que definiría todo el andamiaje jurídico-político del proceso de reforma para la ciudad. En efecto, este artículo plantea que el Distrito Federal cambia su denominación por Ciudad de México para así convertirse en una *entidad federativa* que gozará de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. Así, la anhelada idea de sumarse como el estado 32 de la Federación Mexicana se esfumó. ¿Por qué? En realidad, no podría ser de otra manera en tanto la ciudad siga siendo sede de los Poderes de la Unión y capital de la República, como se asienta en el artículo 44 reformado de la CPEUM. Es por ello que se establece una muy clara diferencia entre los estados y la CDMX que consiste ni más ni menos en la cualidad o condición jurídi-

<sup>1</sup> Las referencias a los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que se mencionan en este apartado se encuentran en el “Decreto por el que se declaran reformados y derogados diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de enero de 2016.

co-política de *potestad soberana*; diferencia nítidamente establecida en el artículo 40 reformado de nuestra constitución: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por *estados libres y soberanos* en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México” (cursivas nuestras).

En razón de ello, el gobierno de la ciudad, en tanto poder público, tiene la característica de ser un gobierno compartido por los poderes federales y los órganos propios de la CDMX. De manera que la CDMX no es un estado, sino una entidad federativa que goza de autonomía para su régimen político-administrativo interno pero no soberana. La característica de gobierno compartido se expresa claramente en el reformado artículo 122, particularmente (aunque no solamente) en su apartado B al establecer, entre otras disposiciones: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México, en virtud de su carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que *aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiera a los Poderes de la Unión*” (cursivas nuestras). Otro aspecto del gobierno compartido, como vía de ejemplo: “Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales”.

Se puede apreciar entonces que la reforma constitucional determina una doble e importante subsunción jurídico-política de la CDMX respecto a los Poderes de la Unión por cuanto a la potestad soberana; y otra que específicamente interesa para este trabajo: las alcaldías respecto al gobierno de la CDMX. Obviamente, ambas se complementan en el diseño institucional de la reforma política para la CDMX.

La segunda subsunción tiene su fundamento en la fracción V del apartado A del citado artículo 122, donde clara y explícitamente se señala que la administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal, así como unitaria, lo cual implica una severa restricción a la libertad administrativa y hacendaria de las alcaldías de la ciudad, de forma que en el plano jurídico-político, las demarcaciones territoriales de la ciudad y sus alcaldías quedan minusvaloradas por el diseño institucional establecido en las Constituciones, incluso si se miran en el espejo del diseño formal establecido para la relación intergubernamental entre estados y municipios: en muchos casos, los derechos y obligaciones que podrían asumir las alcaldías como autoridades de sus demarcaciones quedan subsumidas en el gobierno y la administración de la CDMX. Algunos ejemplos:

*Educación.* El artículo 3° de la CPEUM, fracción VIII, establece los procedimientos para coordinar y “distribuir la función social educativa entre la Federación, las

entidades federativas [incluida la CDMX] y los Municipios [para] fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público”. Aquí la anotación es que, a diferencia de los municipios, las aportaciones no se transfieren directamente a las alcaldías, sino por mediación del gobierno de la ciudad.

*Patrimonio en bienes raíces.* Otra referencia expresiva de la subsunción es la prerrogativa acerca de la obtención de bienes raíces de la que sí gozan los municipios, mas no las alcaldías y sus demarcaciones de manera directa, tal como se menciona, por ejemplo, en el artículo 27, fracción VI de la CPEUM: “Las entidades federativas, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.”

*Gobierno.* El tema fundamental del gobierno en las alcaldías no queda suficientemente definido en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX), puesto que no se refiere ni se confiere dicho término al poder local de las demarcaciones. En efecto, el artículo 53, apartado A, numeral 1 de la nueva Constitución, señala: “Las alcaldías son órganos político-administrativos que se integran por un alcalde o alcaldesa y un consejo [...] son parte de la administración pública de la Ciudad de México y un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales y legales correspondientes.” La definición directa es que las alcaldías son órganos político-administrativos y no un poder público (gobierno) formalmente constituido como tal, como sí se expresa para los Ayuntamientos en el artículo 115 de la CPEUM. La mención de “un nivel de gobierno” no proviene en forma clara y precisa de la definición directa de alcaldía, sino más bien del hecho de ser parte de la administración pública centralizada y unitaria de la ciudad. En todo caso, el atributo de gobierno para las alcaldías ha quedado sumamente ambiguo.

Por lo anterior vale decir que, visto en los espejos constitucionales, no se puede afirmar que exista una equiparación jurídico-política entre delimitación territorial y municipio, como tampoco entre alcaldía y ayuntamiento; incluso la figura de alcaldía no resulta suficientemente nítida en los espejos constitucionales.

#### MARCO INSTITUCIONAL Y CRITERIOS DE INTEGRACIÓN DE LOS CONCEJOS EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX

El proceso implementado para materializar la reforma política en la Ciudad de México generó muchas expectativas, sobre todo en la comunidad académica. En la prensa pudimos observar con claridad dicho proceso. Por ejemplo, el 2 de febrero de 2016



Miguel Carbonell publicó en su columna de *El Universal* una visión muy optimista sobre la creación de las alcaldías. Carbonell señalaba que las alcaldías no habían captado la suficiente atención de la opinión pública, pero que podrían ser un excelente instrumento para dinamizar la vida democrática en la CDMX, pues decía que

las alcaldías se integrarían por un alcalde y por concejales. Tanto el primero como los segundos los vamos a elegir los ciudadanos mediante voto universal libre, secreto y directo. En cada demarcación territorial podrá haber entre 10 y 15 concejales; para su elección los partidos deberán presentar planillas, las cuales estarán encabezadas por el candidato a alcalde y podrán tener entre siete y diez nombres cada una de ellas. Lo interesante es que ningún partido político podrá tener más del 60% de concejales, de modo que, a diferencia de lo que actualmente ocurre, las demarcaciones territoriales de la Ciudad serán gobernadas por equipos pluripartidistas. Este es un cambio mayor en la administración pública de la Ciudad de México. Es posible (y deseable) que esta distribución de las “concejalías” entre varios partidos incremente la hoy muy escasa rendición de cuentas, mejore los equilibrios partidistas y permita una mayor transparencia en las funciones gubernativas.<sup>2</sup>

Entre la fecha de publicación de la columna de Carbonell y la aprobación de la Constitución de la CDMX hay un año de por medio, pues la Constitución fue aprobada en los últimos días del mes de enero de 2017. Carbonell aún no tenía toda la información disponible sobre el diseño institucional de las alcaldías, ni de los criterios de elección, distribución e integración de los concejos; probablemente, por esa razón, la interpretación que hizo sobre el impacto que podrían generar las alcaldías en la vida democrática de la ciudad era tan optimista.

De su interpretación, hay al menos tres cuestiones por comentar: 1) Se omite el criterio de distribución de las concejalías 60% por el principio de mayoría relativa (MR) y 40% por el principio de representación proporcional (RP) distribuidas entre las fuerzas políticas perdedoras en las demarcaciones; 2) señala que los votantes elegirán directamente a sus concejales, lo cual no es del todo exacto, puesto que el votante elige una planilla o lista cerrada de concejales, y al ganar la mayoría un determinado partido político, éste obtiene automáticamente 60% de las concejalías y el restante 40% se distribuye de manera proporcional entre los partidos o coaliciones políticas perdedoras; el resultado es una mayoría ficticia como lo mostraremos más adelante; 3) de lo anterior se desprende que las alcaldías y sus concejos tendrán una pluralidad limitada al garantizarle al partido ganador 60% de las concejalías.

<sup>2</sup> Miguel Carbonell, “Las alcaldías de la Ciudad de México”, *El Universal*, 2 de febrero de 2016, [http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/miguel-carbonell/nacion/2016/02/2/las-alcaldias-de-la-ciudad-de-mexico], fecha de consulta: 16 de octubre de 2017.

Lo apuntado queda suficientemente claro al analizar el andamiaje o marco institucional<sup>3</sup> diseñado para tal efecto; el criterio de asignación 60-40 está alineado en todos los niveles jerárquicos de la legislación de la CPEUM, pues en su artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso *a* se dice: “Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.”

A su vez, la Constitución de la CDMX lo retoma en su artículo 53, apartado A, fracción 4, en donde se dice que: “Las y los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en *la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo*. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de las y los concejales” (cursivas nuestras).

En la misma Constitución de la CDMX se refuerza lo anterior en el transitorio vigésimo segundo pues se reitera que:

La elección de las alcaldías en el año 2018 se realizará con base en la división territorial de las dieciséis demarcaciones territoriales de la Ciudad de México vigente al inicio del proceso electoral 2017-2018. Los concejos de las dieciséis alcaldías electas en 2018 se integrarán por la o el Alcalde y diez concejales electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en una proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. La ley determinará las fórmulas para la asignación de las y los concejales por el principio de representación proporcional, de conformidad con el Sistema electoral y las reglas previstas por esta Constitución.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> “El marco institucional es algo así como un código de instrucciones para los actores sociales, una guía de la conducta esperable de los individuos en los múltiples escenarios que conforman la vida social. Un cuadro complejo de incentivos y penalizaciones que ahorman el comportamiento social y articulan la acción colectiva. Desde esta perspectiva, en una sociedad en la que interactúan decisores independientes, las instituciones reducen la incertidumbre, aminoran los costos de transacción y facilitan la coordinación social [...] las instituciones son causas profundas o ulteriores del desarrollo económico y social”. José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín, *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*, Editorial Complutense, Madrid, 2008, pp. 9-10.

<sup>4</sup> “Constitución Política de la Ciudad de México”, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, México, 5 de febrero de 2017, p. 118.

Posteriormente, el 17 de junio de 2017 fue publicado el *Código de instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México*,<sup>5</sup> el cual fue aprobado en lo general por la Asamblea Legislativa el 29 de mayo de 2017, por 44 votos a favor y 9 en contra. Es conveniente señalar también que la mitad de la bancada de Morena se ausentó el día de la votación, según lo reseñó la prensa del día. Durante la discusión del código, tanto el PRI como Morena se oponían a que al partido ganador se le asignara 60% de los concejales y al final ganó el bloque formado por el PAN y el PRD,<sup>6</sup> quienes defendieron la distribución 60/40. Es importante señalar que el código forma parte de la reingeniería institucional necesaria para materializar dicho proceso de reforma política de la CDMX.

En el artículo 28 del código se establecieron los criterios básicos<sup>7</sup> que deben ser observados en la integración del órgano de gobierno de las alcaldías llamado “Concejo”. Para la definición del número de concejales que integrarán dicho organismo se estableció un criterio poblacional que, por cierto, resultó demográficamente desproporcionado como lo mostraremos a continuación.

Los criterios a los que hemos hecho referencia son los siguientes:

- a) En las demarcaciones con hasta 300 mil habitantes, las alcaldías se integrarán por la persona titular de la misma y diez concejales, de los cuales cuatro serán asignados por el principio de representación proporcional.
- b) En las demarcaciones con más de 300 mil habitantes y hasta 500 mil, las alcaldías se integrarán por la persona titular de la misma y doce concejales, de los cuales cinco serán asignados por el principio de representación proporcional.

<sup>5</sup> Cabe mencionar que los partidos políticos habían presentado controversias constitucionales en materia electoral, particularmente en relación a las alcaldías y a la integración de sus Concejos. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentó a la opinión pública el 8 de agosto de 2017 un proyecto de dictamen en el que se destaca que: “Si en la elección de las Alcaldías no se vota de manera individualizada por los candidatos postulados para integrar su órgano de gobierno, no hay razón válida para dividir el territorio de las demarcaciones en circunscripciones”, señala el proyecto. Es decir, declara fundada la controversia; sin embargo, pareciera ser que la salida al problema es no dividir el territorio de las demarcaciones en circunscripciones; lo cual quiere decir que se asume a plenitud el modelo de distribución de los concejales que ha mostrado ser inequitativo en los municipios del país; y, por tanto, los escenarios que analizamos en el presente trabajo cobran mayor sentido y utilidad para entender los fenómenos de la sub y sobrerrepresentación, además de los problemas de las distorsiones entre votantes, representantes y órganos de gobierno en las alcaldías.

<sup>6</sup> Cinthya Stettin, “Aprueban en comisiones ley electoral de la CDMX”, *Milenio*, 30 de mayo de 2017, [[http://www.milenio.com/df/ley\\_electoral\\_cdmx-aldf\\_comicios-comision\\_legislativa-milenio-noticias\\_0\\_965903792.html](http://www.milenio.com/df/ley_electoral_cdmx-aldf_comicios-comision_legislativa-milenio-noticias_0_965903792.html)], fecha de consulta: 16 de octubre de 2017.

<sup>7</sup> Estos mismos criterios se establecen en el artículo 53, numeral 10, de la Constitución de la CDMX; en particular las fracciones I, II, III.

- c) En las demarcaciones con más de 500 mil habitantes, las alcaldías se integrarán por la persona titular de la misma y quince concejales, de los cuales seis serán asignados por el principio de representación proporcional.

Para explicar didácticamente el efecto institucional que los criterios generarán en la configuración de los concejos de las alcaldías,<sup>8</sup> construimos el cuadro 1, donde se puede apreciar que el criterio demográfico utilizado sólo es un pretexto para materializar una decisión política, ¿a qué nos referimos?

Es muy simple, basta calcular el número de habitantes por concejal en cada delegación para darnos cuenta a qué nos referimos. Mientras que en el caso de Cuajimalpa se asignaron 10 concejales, lo que equivale a que en dicha delegación hay un concejal que representa a 19922 habitantes, en delegaciones densamente pobladas como Iztapalapa cada concejal representaría a 121 857.9 habitantes. Así, en Iztapalapa hay seis veces más población por cada concejal, en comparación a Cuajimalpa, lo cual pareciera indicar que la reforma implementada no tocó ni transformó de fondo la relación entre representantes y representados. No es casual que en el transcurso del proceso de discusión y elaboración de la reforma de la CDMX se escucharan voces decir que habría que seccionar algunas delegaciones para convertirlas en alcaldías. Sería el caso de Iztapalapa y Gustavo A. Madero como las demarcaciones candidatas para pasarlas por este proceso de segmentación. En efecto, quizá es una medida necesaria para diluir el resultado desproporcionado que se generó en términos de representación con la reforma. De hecho la segmentación de las delegaciones es un escenario que se dejó abierto: en la misma Constitución de la CDMX se estableció un procedimiento para iniciar la creación de nuevas alcaldías a partir de la segmentación de las existentes; según los datos, parece una medida que debería tomarse en el corto plazo.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> El ejercicio de aplicación de los criterios se realizó con los resultados electorales de 2015, en las Delegaciones de la Ciudad de México. Por supuesto, es un ejercicio hipotético.

<sup>9</sup> En el artículo 52 de la Constitución de la CDMX, numeral 5, se establecen los objetivos que deben cumplirse para hacer una segmentación o modificación de las demarcaciones. También en el numeral 6 se establecen cuáles son los actores políticos y administrativos que pueden iniciar el proceso de cambio en los límites de las demarcaciones, entre ellos pueden ser los siguientes: jefe de gobierno de la CDMX, los diputados locales, los alcaldes o por iniciativa ciudadana, siempre apegados a un procedimiento y a un umbral determinado para su aprobación.

CUADRO 1. CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS  
 CONCEJALES EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX

Delegación	Población	Concejales	Concejales partido ganador	Concejales representación proporcional	Habitantes por concejal
Total CDMX	8918653	204	121	83	43718.90
Azcapotzalco	400161	12	7	5	33346.80
Coyoacán	608479	15	9	6	40565.30
Cuajimalpa	199224	10	6	4	19922.40
Gustavo A. Madero	1164477	15	9	6	77631.80
Iztacalco	390348	12	7	5	32529.00
Iztapalapa	1827868	15	9	6	121857.90
M. Contreras	243886	10	6	4	24388.60
Milpa Alta	137927	10	6	4	13792.70
Álvaro Obregón	749982	15	9	6	49998.80
Tláhuac	361593	12	7	5	30132.80
Tlalpan	677104	15	9	6	45140.30
Xochimilco	415933	12	7	5	34661.10
Benito Juárez	417416	12	7	5	34784.70
Cuauhtémoc	532553	15	9	6	35503.50
Venustiano Carranza	427263	12	7	5	35605.30
Miguel Hidalgo	364439	12	7	5	30369.90

Fuente: Inegi, *Encuesta Intercensal 2015* y *Código de instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México*.

De los criterios anteriormente señalados, se desprenden también disposiciones que merecen la pena analizarse de manera detallada para conocer cuáles son sus

consecuencias; nos referimos al hecho de que en función de la población se determina al número de concejales que integrarán el Concejo de la Alcaldía. El código señala tres<sup>10</sup> escenarios posibles: alcaldías que se integrarán con 10 concejales, con 12 y con 15; en sí misma, dicha disposición es inocua, pues no tendría ningún efecto político importante en la integración de los gobiernos locales de la Ciudad de México. Sin embargo, la segunda parte de la disposición sí tiene un efecto político importante y niega en los hechos el discurso y la narrativa que llevó a las autoridades a iniciar el proceso de reforma política de la Ciudad de México; nos referimos al número de concejales que se asignarán por el principio de representación proporcional.<sup>11</sup> Con dicha medida y so pretexto de garantizar la gobernabilidad en las alcaldías de la CDMX, el PAN y el PRD en la Asamblea Legislativa negaron la posibilidad de que los concejos de las alcaldías se pudieran convertir en un órgano de control de los alcaldes; es decir, el discurso democratizador pierde sentido ante los hechos, como lo demostraremos a continuación.

#### SOBRE, SUBREPRESENTACIÓN Y NEGACIÓN DEL PLURALISMO POLÍTICO; LOS SALDOS ELECTORALES DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA CDMX

Por sí misma, la medida del 60/40 ya es indicativa del problema de representación de intereses y lo que puede significar para el funcionamiento de los órganos de dirección de las alcaldías, como hemos dicho anteriormente. Los especialistas en el funcionamiento de los gobiernos municipales han documentado ampliamente los problemas que se generan al hacer una distribución de posiciones políticas con umbrales diferenciados entre partidos ganadores y partidos perdedores en los procesos

<sup>10</sup> Es conveniente señalar que para la elección de 2018, los concejos de las 16 demarcaciones electas se integrarán por la o el alcalde y 10 concejales electos en los mismos términos, es decir 60% de MR y 40% de RP. Martha Alejandra Chávez Camarena, "Autoridades que se elegirán en la CDMX, a partir de la nueva Constitución", *El Universal*, 8 de septiembre de 2017, [<http://www.eluniversal.com.mx/columna/martha-alejandra-chavez-camarena/nacion/autoridades-que-se-elegiran-en-la-cdmx-partir-de-la>], fecha de consulta: 16 de octubre de 2017.

<sup>11</sup> El principio de representación proporcional quiere decir que 60% de los concejales se asignarán directamente a la fuerza política ganadora en las alcaldías y solamente 40% restante será asignado por el principio de representación proporcional; lo que significa que en las alcaldías integradas por 10 Concejales, 6 se le otorgarán al partido o coalición ganadora y 4 se repartirán entre las fuerzas minoritarias en dicho espacio político, mientras que en las alcaldías integradas por 12 Concejales, 7 se le asignarán directamente a la fuerza política ganadora y sólo 5 se repartirán entre los partidos minoritarios; finalmente en las alcaldías integradas por 15 concejales, 9 serán para el partido ganador y únicamente 6 se repartirán entre los partidos minoritarios (ver columnas tres y cuatro del cuadro 1).

electorales.<sup>12</sup> Creemos conveniente no solamente quedarnos con dicha aseveración, dado que es importante analizar la problemática y además crear los indicadores necesarios para hacer una medición de los problemas de la sub y la sobrerrepresentación que dicha reforma puede generar. Para ello recurrimos al análisis de los resultados electorales de 2015, proceso en el que participaron los principales partidos políticos, incluido Morena, y aplicaremos los criterios de distribución de los concejales en las alcaldías, que con anterioridad se mencionaron. El ejercicio nos permitirá construir un escenario de lo que se avecina en los futuros procesos electorales, la pregunta obligada sería: ¿Los procesos electorales en la CDMX propiciarán un incremento en la calidad de la vida democrática en las alcaldías de la CDMX? Para responder a la pregunta, en primer lugar, debemos recuperar algunos conceptos útiles para hacer la distribución de las posiciones de concejales, los cuales son los siguientes:

*Votación ajustada por alcaldía:* en el artículo 29, fracción I del *Código de instituciones y procedimientos electorales* de la CDMX se dice que a la votación total emitida por alcaldía se le restarán los votos nulos y los votos a favor de candidatos no registrados, así como los votos a favor de la planilla ganadora.

*Cociente natural por alcaldía:* en la fracción II del mencionado artículo se señala que un paso posterior para distribuir los espacios como concejales de representación proporcional es calcular el cociente natural por alcaldía, el cual resulta de la división de la votación ajustada por alcaldía entre el número a repartir de concejales de representación proporcional.

De los dos conceptos anteriores se establece en la fracción III del artículo referido que, a partir del cociente natural por alcaldía se distribuirán a cada partido político, coalición, candidatura común y candidatura sin partido por planilla, tantos concejales como número de veces contenga su votación dicho cociente.

El último paso se establece en la fracción IV donde se dice que después de aplicarse el cociente natural por alcaldía, si aún quedasen concejales por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor por alcaldía, según el orden decreciente

<sup>12</sup> Tonatiuh Guillén López es el especialista que más ha estudiado las formas y los criterios de integración de los gobiernos municipales; para el presente caso, solamente recurriremos a los dos problemas que presentamos a continuación: 1. Las legislaciones electorales tradujeron el principio de proporcionalidad en algo “nominal”... dividieron el número de miembros del cabildo en dos franjas: una mayoritaria (a veces con exceso), reservada para el partido ganador de la elección; otra, minoritaria, para los partidos siguientes en el orden de votación. El resultado ha sido órganos de gobierno y decisión no plurales; 2. En el esquema de elección de los regidores a través de planillas, se genera una desconexión entre los regidores y los representados; combinado con la existencia de un presidente municipal como una figura predominante. Tonatiuh Guillén López, *Los gobiernos municipales y la democracia en México*, IFE, México, 1999, pp. 131-149.

de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes o candidaturas sin partido.

A partir de las definiciones y el procedimiento antes descritos se calculó el número de concejales que hubiesen obtenido los diferentes partidos en el proceso electoral de 2015, con la idea de dimensionar el nivel de representación o sobrerrepresentación que obtendrían los partidos políticos con la regla 60/40. Para contrastarlo, construiremos el escenario de distribución de concejales al 100% por el principio de representación proporcional, con la idea de mostrar el impacto que la regla 60/40 genera en la configuración del concejo. En el fondo, estaríamos haciendo que cada voto tenga el mismo peso e impacto a la hora de configurar el órgano de gobierno de las alcaldías, los resultados se muestran a continuación.

En el cuadro 2 se puede apreciar, por ejemplo, que si aplicáramos la regla de distribución de concejales de 60/40 en los resultados de las elecciones de 2015, en el caso de la delegación Azcapotzalco, donde Morena ganó y por ello le corresponderían 7 de las 12 concejalías de las que se integraría el Concejo de la Alcaldía; por el contrario, si las concejalías se distribuyeran en su totalidad de manera proporcional a la votación, tenemos que le corresponderían a dicho partido solamente 3 concejalías de las 12. Se aprecia una sobrerrepresentación de 4 concejales de Morena en dicho órgano de gobierno de la alcaldía de Azcapotzalco.

La sobrerrepresentación de Morena afecta a los partidos perdedores, empezando por la segunda fuerza política (es conveniente señalar que el margen de victoria entre la primera y la segunda fuerza política solamente fue de 4.75% de la votación). En este caso, fue la coalición del PRD-PT que con la regla 60/40 solamente obtendría 2 concejales, mientras que en el escenario de distribución de la totalidad de concejales (12), de manera proporcional a la votación, le corresponderían 3 concejales; es decir, el PRD-PT tiene una subrepresentación de -1 concejal, lo mismo ocurre con los otros dos partidos perdedores: el PAN pasaría de tener 1 concejal a tener 2 concejales, el PRI también pasaría de 1 a 2 concejales.

No obstante, desde el punto de vista electoral, quizá la cuarta fuerza política es la más afectada, en este caso nos referimos al Partido Nueva Alianza, pues pasaría de no obtener representación en el escenario de distribución 60/40, a tener un concejal con el criterio de distribución al 100% de los espacios en el concejo. El ejemplo de Azcapotzalco se repite en las otras demarcaciones, hay una evidente y deliberada intención de deformar la voluntad del electorado al otorgarle al partido ganador 60% de las concejalías. Con dicha medida se está negando la posibilidad de que las nuevas instituciones creadas en las antiguas delegaciones sean verdaderamente democráticas, y peor aún, nieguen la posibilidad de que el Concejo de la Alcaldía sea un espacio que refleje la pluralidad de la sociedad.



CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DE CONCEJALES EN LAS ALCALDÍAS DE LAS CUATRO FUERZAS POLÍTICAS MAYORITARIAS DE LA CDMX

Delegación	PAN			Morena			PRI-PVEM			PRD-PT		
	60-40%	100%	sub-/so- brrerrep.	60-40%	100%	sub-/so- brrerrep.	60-40%	100%	sub-/so- brrerrep.	60-40%	100%	sub-/so- brrerrep.
Azcapotzalco	1	2	-1	7	3	4	1	2	-1	2	3	-1
Coyoacán	2	2	0	2	3	-1	1	2	-1	9	4	5
Cuajimalpa	2	3	-1	1	1	0	6	4	2	1	2	-1
G. A. Madero	1	2	-1	2	4	-2	1	2	-1	9	4	5
Iztacalco*	1	1	0	2	3	-1	1	2	-1	7	3	4
Iztapalapa	1	1	0	3	5	-2	1	2	-1	9	6	3
Magdalena C.	1	1	0	1	2	-1	6	3	3	2	3	-1
Milpa Alta			0	1	1	0	6	3	3	1	2	-1
A. Obregón	2	3	-1	2	3	-1	2	3	-1	9	4	5
Tláhuac	1	1	0	7	4	3	1	2	-1	2	2	0
Tlalpan	2	3	-1	9	5	4	1	2	-1	2	4	-2
Xochimilco*	1	1	0	7	4	3	2	3	-1	1	2	-1
Benito Juárez	7	5	2	2	2	0	1	2	-1	1	1	0
Cuauhtémoc**	1	2	-1	9	5	4	2	3	-1	2	4	-2
Miguel Hidalgo**	7	4	3	1	2	-1	1	1	0	2	4	-2
V. Carranza	1	1	0	1	2	-1	1	2	-1	7	4	3
Total	31	32	-1	57	49	8	34	38	-4	66	52	14

\* En las delegaciones Iztacalco y Xochimilco se presentó a la elección solamente el PRD sin coalición con otro partido.

\*\* En las delegaciones Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo se presentaron en coalición el PRD-PT-NA.

Fuente: elaboración propia con base en IEDF, Elección 2015 y el Código de instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México.

Lo anterior queda más claro al analizar el efecto agregado que dicha medida tiene en la configuración de los concejos de las alcaldías. Si el lector centra su atención en la última fila de los cuadros, podrá observar que el segundo partido más beneficiado del criterio de distribución 60/40 es Morena, pues obtiene 57 concejales en total, mientras que en el escenario del criterio de distribución del 100% solamente obtendría 49 concejales; es decir, obtendría una sobrerrepresentación de 8 concejales, mientras que el PAN tiene una subrepresentación de  $-1$  concejal; por su parte la coalición del PRI-PVEM obtendría 34 concejales en el escenario de distribución 60/40, mientras que bajo el criterio del 100% obtendrían 38 concejales; es decir, una subrepresentación de  $-4$  concejales; asimismo la coalición PRD-PT tendría en el escenario 60/40 un total de 66 concejales, mientras que con el criterio del 100% obtendría únicamente 52 concejales y, por tanto, una sobrerrepresentación de 14 concejales, esto lo convertiría en el partido o coalición más beneficiada del criterio de asignación de las concejalías 60/40.

Como una continuación del análisis anterior, proponemos hacerlo con las fuerzas políticas minoritarias (ver cuadro 3), es decir, aquellas que obtuvieron entre 2 y 7% de la votación del 2015; nos referimos a Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza (NA), candidatos independientes, Partido Humanista (PH) y Encuentro Social (ES).

El partido político más afectado por la aplicación de la regla 60/40 es Movimiento Ciudadano, toda vez que obtendría un espacio con concejales en las siguientes demarcaciones de la ciudad: Iztacalco, Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco, Benito Juárez y Venustiano Carranza; en total serían 6 concejales. En cambio, si se distribuyeran el 100% de las concejalías de manera proporcional a la votación se ampliaría su presencia en delegaciones como Coyoacán, G. A. Madero, además se mantendría con una concejalía en Iztacalco y un concejal en la Magdalena Contreras, ampliaría su presencia a 3 concejales en Milpa Alta, también ampliaría su presencia en Tláhuac y Venustiano Carranza con 2 concejales, y se mantendría con uno en Xochimilco y Benito Juárez; en total habría ampliado su presencia a 13 concejales en toda la ciudad; es decir, duplicaría su presencia. En resumen, el saldo para el Movimiento Ciudadano es que con la regla del 60/40 tiene una subrepresentación de  $-7$  concejales.

Por su parte, Nueva Alianza con la regla del 60/40 no obtendría espacios de representación en ninguna de las demarcaciones; sin embargo, en el escenario de distribución del 100% de los concejales Nueva Alianza lograría representación en las alcaldías de Azcapotzalco y Coyoacán, donde obtendrían un concejal en cada alcaldía. El saldo de Nueva Alianza es que con la regla del 60/40 tiene una subrepresentación de 2 concejales.

CUADRO 3. DISTRIBUCIÓN DE CONCEJALES EN LAS ALCALDÍAS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS MINORITARIAS DE LA CDMX

Delegación	Candidatos independientes														
	MC			NA			PH			ES					
	60-40%	100%	Sub-/so- brrerrep.	60-40%	100%	Sub-/so- brrerrep.	60-40%	100%	Sub-/so- brrerrep.	60-40%	100%	Sub-/so- brrerrep.			
Azcapotzalco		0	-1							1	1	0			
Coyoacán	1	-1	-1					1	-1	1	1	0			
Cuajimalpa		0													
G. A. Madero	1	-1		1	1	0				1	1	0			
Iztacalco	1	0						1	-1		1	-1			
Iztapalapa		0								1	1	0			
Magdalena C.	1	-1													
Milpa Alta	1	-2		1	1	0									
Á. Obregón		0						1	-1		1	-1			
Tláhuac	1	-1									1	-1			
Tlalpan		0								1	1	0			
Xochimilco	1	0									1	-1			
Benito Juárez	1	0									1	-1			
Cuauhtémoc		0								1	1	0			
Miguel Hidalgo		0		1	1	0									
V. Carranza	1	-1								1	1	0			
Total	6	13	-7	0	2	-2	3	3	0	0	3	-3	7	12	-5

Fuente: elaboración propia con base en IEDF, Elección 2015 y el Código de instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México.

Los candidatos independientes son los únicos que no tienen un saldo negativo, tendrían los mismos espacios de representación que sus votantes les asignan en ambos escenarios (60/40 y 100%), pues obtendrían un concejal en G. A. Madero, Milpa Alta y Miguel Hidalgo, para dar un total de 3 concejales con los dos criterios de distribución de las concejalías.

El Partido Humanista en el escenario 60/40 no obtiene representación en ninguna de las alcaldías; pero en el escenario de la distribución del 100% obtendría espacios de representación en las alcaldías de Coyoacán, Iztacalco y Álvaro Obregón donde podría conseguir un espacio en el concejo de cada una de las alcaldías, sumando en total 3 concejales. Lo anterior coloca al PH con una subrepresentación de -3 concejales.

Finalmente, el partido Encuentro Social en el escenario de distribución 60/40 obtendría un concejal en demarcaciones como Azcapotzalco, Coyoacán, G. A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, Cuauhtémoc y V. Carranza lo que implica que en total obtendría 7 concejalías. Por otro lado, en el escenario del 100% mantendría un concejal en dichas demarcaciones pero además ampliaría su presencia en otras demarcaciones como Iztacalco, Álvaro Obregón, Tláhuac, Xochimilco y Benito Juárez, con un total de 12 concejales con la regla de distribución de 100%. Lo anterior coloca al partido ES con un saldo negativo al tener una subrepresentación de 5 concejales.

Como puede observarse, el criterio de distribución 60/40 es un esquema doblemente injusto. En primer lugar, genera una distorsión importante entre las dos fuerzas políticas con mayor presencia electoral en la demarcación; es decir, si el margen de victoria entre el primer partido o coalición política y el segundo lugar es estrecho, se castiga de manera significativa al segundo partido, pues no se le reconoce el peso que su votación tiene a la hora de configurar el concejo de la alcaldía. Destacan los siguientes casos, los cuales presentan márgenes de victoria menores a 5 por ciento: Azcapotzalco, con 4.75% entre Morena y la coalición PRD-PT; Coyoacán, con 2.18% entre la coalición PRD-PT y Morena; G. A. Madero, con 0.24% entre la coalición PRD-PT y Morena; Iztacalco, con 1.65% de la votación entre el PRD y Morena; Iztapalapa, donde fue de 4.38% de la votación entre la coalición PRD-PT-NA contra Morena; Magdalena Contreras, donde fue de 4.18% de la votación entre la coalición PRI-PVEM y la coalición PRD-PT; Miguel Hidalgo, con 2.75% entre el PAN y la coalición formada por el PRD-PT-NA.

En segundo lugar, el modelo de reparto es injusto con todas las fuerzas perdedoras, y al decir todas, nos referimos incluso a los partidos predominantes en la CDMX como PAN, PRD, Morena y PRI, pero en particular es injusto con los partidos minoritarios como Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Partido Humanista, y Encuentro Social, pues se les niega la posibilidad de contar con representación en los concejos de las alcaldías. La regla 60/40 en definitiva no materializa la pluralidad

de la población de la ciudad, lo cual es un mal síntoma para el funcionamiento democrático de la ciudad.

Otra forma de dimensionar la disparidad que se genera al establecer el criterio de distribución 60/40 de los concejales es el siguiente: presentamos en el cuadro 4 las dos principales fuerzas políticas de las diferentes alcaldías; es decir, presentamos la primera fuerza política de la demarcación a la cual se le asigna 60% de los concejales y a la segunda fuerza política, que se le asigna una parte del restante 40% de concejalías en función de su votación obtenida.

El dato que resaltaremos en el análisis es el contenido en la columna donde relacionamos el número de concejales y la votación obtenida por la fuerza política en la demarcación; el criterio 60/40 genera un profundo desequilibrio en la representación y en la capacidad de los partidos políticos para ejercer sus funciones de control y seguimiento de los actos administrativos del alcalde. En resumen, es un diseño institucional que construye mayorías ficticias y resta fuerza a los partidos perdedores al no traducirse votos en concejales.<sup>13</sup>

Veamos a qué nos referimos: en Azcapotzalco Morena lograría obtener un concejal por cada 5 771 votos, mientras que la coalición PRD-PT requeriría 16 465 votos para obtener un concejal; como se puede apreciar el diseño institucional premia y castiga de manera desproporcionada a las diferentes fuerzas políticas. Los votos no valen lo mismo, ni tienen el mismo peso institucional.

Como ya hemos mencionado anteriormente, donde hay un margen de victoria estrecho (menor a 5%) se hace más evidente lo desproporcionado e injusto de la regla de distribución 60/40. Es el caso de Coyoacán, donde la coalición PRD-PT sólo requeriría 7 214 votos para conseguir un concejal, mientras Morena sería el partido perjudicado, pues por cada 29 621 votos obtendría un concejal; es decir, cada votante de la coalición PRD-PT vale más de cuatro veces que el votante de Morena a la hora de configurar el consejo de la alcaldía de Coyoacán, lo cual no sólo es desproporcionado e injusto, sino un despropósito en el marco del discurso y la narrativa que dio origen

<sup>13</sup> Como hemos dicho, Guillén López ha estudiado a profundidad el tema de la integración de los ayuntamientos, en particular ha realizado investigaciones en la frontera norte; sus conclusiones son claras: “la integración de los cabildos fronterizos conserva un modelo virtualmente monopartidario, pese a la competencia y apertura democrática de los procesos electorales. Dicho en otros términos, la franca pluralidad política de las sociedades fronterizas no encuentra todavía un reflejo institucional en la estructura de los ayuntamientos [...] las reglas de integración de los cabildos fronterizos permiten al partido ganador de la elección un control virtualmente absoluto de este cuerpo colegiado. En algunos municipios, la posición dominante del partido mayoritario adquiere rangos extremos, como ocurre en los ayuntamientos tamaulipecos y en los bajacalifornianos (hasta 1995)”. Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa/El Colef, 1996, pp. 173-174.

**CUADRO 4. DISTORSIÓN ELECTORAL ENTRE LA PRIMERA  
Y LA SEGUNDA FUERZA POLÍTICA EN LAS ALCALDÍAS DE LA CDMX**

<b>Demarcación</b>	<b>Primera fuerza</b>	<b>Votos</b>	<b>Concejales criterio 60/40</b>	<b>Votos por concejal</b>	<b>Segunda fuerza</b>	<b>Votos</b>	<b>Concejales criterio 60/40</b>	<b>Votos por concejal</b>
Azcapotzalco	Morena	40 398	7	5 771	PRD-PT	32 930	2	16 465
Coyoacán	PRD-PT	64 926	9	7 214	Morena	59 242	2	29 621
Cuajimalpa	PRI-PVEM	25 056	6	4 176	PAN	18 361	2	9 181
G. A. Madero	PRD-PT	106 187	9	11 799	Morena	105 180	2	52 590
Iztacalco	PRD	34 271	7	4 896	Morena	31 933	2	15 967
Iztapalapa	PRD-PT	224 910	9	24 990	Morena	198 063	3	66 021
Magdalena C.	PRI-PVEM	23 284	6	3 881	PRD-PT	19 644	2	9 822
Milpa Alta	PRI-PVEM	16 594	6	2 766	MC	12 201	1	12 201
Á. Obregón	PRD-PT	58 549	9	6 505	PAN	41 861	2	20 931
Tláhuac	Morena	32 199	7	4 600	PRD-PT	19 242	2	9 621
Tlalpan	Morena	67 236	9	7 471	PRD-PT	52 088	2	26 044
Xochimilco	Morena	37 515	7	5 359	PRI-PVEM	26 334	2	13 167
Benito Juárez	PAN	63 832	7	9 119	Morena	26 795	2	13 398
Cuauhtémoc	Morena	59 386	9	6 598	PRD-PT-NA	45 468	2	22 734
Miguel Hidalgo	PAN	46 072	7	6 582	PRD-PT-NA	42 222	2	21 111
V. Carranza	PRD-PT	58 499	7	8 357	Morena	27 800	1	27 800

Fuente: elaboración propia con base en IEDE, Elección 2015 y el Código de instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México.

a la reforma: mejorar el desempeño de las demarcaciones y el funcionamiento democrático de la ciudad y de las alcaldías.

En la situación anterior se encuentra también G. A. Madero, donde la coalición PRD-PT obtendría un concejal por cada 11 799 de sus votantes, mientras que Morena requeriría 52 590 votos para obtener un concejal, lo que nos lleva a decir que los votos del PRD-PT valen más de cuatro veces que los votos de Morena.

En Iztapalapa, la coalición PRD-PT obtendría un concejal por cada 24 990 votos, Morena requeriría 66 021 votos para obtener un concejal; es decir, los votos de la coalición PRD-PT valen más del doble que los votos de Morena.

Otro caso destacado es Milpa Alta, en dicha demarcación se da una confluencia de circunstancias que producen un resultado electoral poco común: ahí se presentaron hasta cuatro candidatos independientes a jefe delegacional y los partidos hegemónicos en la CDMX estuvieron por debajo del desempeño electoral de Movimiento ciudadano y una votación altamente pulverizada entre diferentes fuerzas políticas; el resultado es que por cada 2 766 votos, la coalición PRI-PVEM obtendrían un concejal, mientras que MC tendría un concejal por 12 201 votos, lo cual se traduce en que los votos del PRI-PVEM valen más de 4 veces que los votantes de Movimiento Ciudadano a la hora de configurar el concejo de la alcaldía.

En general, los casos reseñados son los más evidentes donde el diferencial entre primera y segunda fuerza y su efecto a la hora de configurar los concejos de las alcaldías es más patente; sin embargo, en todas las otras demarcaciones existe una tendencia que muestra que los votantes del partido ganador en las diferentes demarcaciones valen entre dos o tres veces más que los votos de los partidos o fuerzas políticas que perdieron la elección.

## BENEFICIOS POTENCIALES DE LA REFORMA POLÍTICA EN LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Hasta el momento hemos hecho un análisis muy crítico sobre las implicaciones de la reforma en la integración de las alcaldías y sus concejos. No obstante, la reforma contiene desde el punto de vista electoral una serie de disposiciones que podrían dinamizar la vida democrática y generar mayores lazos de proximidad entre las autoridades electas en las alcaldías, sus concejales y los ciudadanos.

Entre las cuestiones que parecen positivas están las siguientes: en el artículo 16 se establece que “las fórmulas en la planilla<sup>14</sup> estarán integradas por personas del

<sup>14</sup> El sistema de votación es relativamente complejo, ya que se mezclan conceptos que generan confusión; se habla de que las demarcaciones se dividirán en circunscripciones, se dice que los conce-

mismo género, de manera alternada, y deberán incluir por lo menos a una fórmula de jóvenes con edad entre los 18 y 29 años de edad”. Esta disposición tiene dos elementos positivos: 1) habrá paridad de género en la integración de los concejos; 2) también abre una ventana de oportunidad para que al menos un joven de entre 18 y 29 años pueda integrarse a las planillas de los diferentes partidos políticos, aunque dicha inclusión no garantiza su participación como concejal a menos que sea integrado en los primeros lugares de “la planilla cerrada” de los diferentes partidos políticos o coaliciones. Quizá un aspecto criticable en este sentido sea el rango de edad considerado para ser candidato; es decir, un joven entre los 18 y 22 años apenas estaría cursando estudios universitarios, la pregunta obligada sería: ¿es conveniente que los jóvenes privilegien la política por encima de la formación profesional? Desde nuestro punto de vista, no hay una respuesta definitiva a dicha interrogante, es una cuestión puramente axiológica.

Otra disposición contenida en el artículo 16 del mencionado código es que: “las alcaldesas, alcaldes y concejales no podrán ser electos para el periodo inmediato posterior en una alcaldía distinta a aquella en la que desempeñaron el cargo”. Con esta medida se acota una de las grandes tentaciones de los políticos y es la práctica de lo que han dado en llamar “los políticos chapulines”; es decir, saltar de cargo en cargo para seguir dentro de la política y usufructuando recursos públicos.

Por otra parte, en el artículo 21 se definen a detalle los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ocupar el cargo de alcalde o alcaldesa; destaca la fracción tercera que establece que deben “tener residencia efectiva en la demarcación territorial correspondiente a su candidatura, por lo menos de seis meses ininterrumpidos inmediatamente anteriores al día de la elección”. Dicha disposición también es aplicable a los concejales; es decir, los concejales deberán tener residencia efectiva *en la circunscripción territorial correspondiente a su candidatura*; si dicha disposición se cumpliera se generarían interesantes cambios en las dinámicas locales, pues los partidos políticos deberán ampliar sus bases y alentar la formación de cuadros a lo largo y ancho de todos los espacios de las demarcaciones organizados en circunscripciones, pues de ello depende que se presenten candidatos por cada circunscripción; con ello se amplía la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar políticamente en los

---

jales deberán representar cada una de las circunscripciones, se habla de listas o planillas cerradas. Por lo anterior, hay algunos estudiosos del tema que han interpretado que los votantes estarían votando directamente por los concejales que representan cada una de las seis circunscripciones en las que están divididas las demarcaciones; pero en realidad están votando por una planilla que ha definido la burocracia partidista. Las planillas tienen dos propósitos: 1) definir los integrantes que serán concejales por la vía de mayoría relativa, 60% que será asignado a la fuerza mayoritaria en la demarcación, y 2) definir los concejales de cada partido que se integrarán al concejo por la vía del principio de representación proporcional en función de la votación obtenida, los cuales solamente serán 40% de los concejales.



espacios locales, de forma que la política pasa de un esquema vertical, a esquemas más horizontales. Las burocracias partidistas tendrán que abrirse a la ciudadanía y conciliar su facultad de nombrar la “lista cerrada” para la asignación de los concejales (vía mayoría y representación proporcional), y matizarla con el criterio de representación territorial, por la vía de la circunscripción, con ello la política se hace más horizontal. No sería la disciplina partidista la que prevalece en la decisión, quizá pueda enriquecer la vida política, la representación de intereses y la generación de mecanismos institucionales para procesar las demandas de la sociedad.

El escenario descrito anteriormente, con todo y que las burocracias partidistas tienen derecho de veto a la hora de definir la “lista cerrada”, también tiene elementos interesantes y potencialmente positivos; sin embargo, en el mismo código aparece una disposición que es interpretable y con ello se genera un vacío legal que puede ser aprovechado de mala manera: en el artículo 16 se dice que “los alcaldes y los concejales durante el tiempo que dure su encargo deberán residir en la Ciudad de México”; es decir, se hace referencia a la Ciudad de México, no a la demarcación o a la circunscripción correspondiente, lo cual implica que los aspirantes pueden tener un domicilio formal para cumplir el requisito en el momento de la elección, pero una vez concluido dicho proceso, cambiarlo por otro domicilio; es un escenario delirante, pero no descartable, sobre todo conociendo la racionalidad de maximización de los políticos.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La narrativa difundida sobre la reforma política en la CDMX ha sido de triunfo y de consolidación de un proceso que se inició desde finales de la década de 1980; era la meta que los capitalinos habían exigido durante al menos tres décadas. En efecto, de ser el Distrito Federal y sus delegaciones, un espacio administrado y gobernado de manera subordinada a la figura del presidente de la República y donde los ciudadanos no podían elegir a sus gobernantes, ha pasado a ser un espacio político económico y cultural, donde los ciudadanos tienen capacidad para elegir a sus gobernantes. A su vez, la CDMX se ha convertido en el semillero de candidatos potenciales a la candidatura presidencial, el creciente reconocimiento de derechos sociales ha puesto a la CDMX como un espacio de vanguardia.

El proceso constituyente de la CDMX como entidad federativa consolidó y añadió derechos a los ciudadanos que habitan la ciudad. En sí mismo, el proceso de discusión y aprobación de la Constitución de la CDMX fue muy rico e incluso introdujo innovaciones que han resultado grandes apuestas de transformación, como el caso del Consejo de la Judicatura, el cual se integrará por algunos ciudadanos y,

dicho sea de paso, es un aspecto que está sujeto a controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal. La revocación de mandato también es una innovación que puede tener importantes implicaciones a pesar de ser un procedimiento muy complicado y difícil de cumplir, tanto por los umbrales de participación, como por los porcentajes de votación que deben realizarse; no obstante lo anterior y pese a que ambas cuestiones están en proceso de revisión de su constitucionalidad, son cambios que seguramente aportarán una dinámica de transformación a la vida en la ciudad.

Si tuviéramos que hacer un balance de la reforma, necesariamente obtendríamos una valoración llena de claroscuros. La Constitución de la CDMX tiene aspectos muy positivos y refuerzan el camino andado en el sentido de ampliar y reconocer derechos ciudadanos; sin embargo, como lo hemos señalado, al analizar la integración de los concejos de las alcaldías, se optó por un camino que ya conocemos y que ha mostrado no haber dado los rendimientos necesarios para el fortalecimiento de la vida democrática de los gobiernos locales; es decir, al recrear la lógica de integración y distribución de los cabildos municipales a nivel nacional y establecer el criterio de distribución 60-40 de los concejos de las alcaldías en la CDMX, han negado la posibilidad de que la ciudad y sus alcaldías se conviertan en un marco de referencia para la nación.

Al asegurarle a los partidos políticos mayorías ficticias en los Concejos de las Alcaldías, es muy probable que éstas funcionen tal como se desempeñan los ayuntamientos a nivel nacional: con ineficacia y negando la posibilidad de generar canales institucionales para que los ciudadanos con opiniones distintas al gobierno puedan expresarlas y, más importante, que puedan influir en las decisiones del alcalde, así como ser un mecanismo de control de los actos de éste. En resumen, la reforma incorpora a las alcaldías lo peor de los ayuntamientos y los cabildos desde el punto de vista político y deja fuera lo mejor de los ayuntamientos, es decir, la autonomía fiscal y su facultad recaudatoria.

La Constitución de la CDMX es un paso muy importante que no se debe minimizar, pero su diseño institucional y arquitectura de gobierno no abonan mucho al fortalecimiento de la democracia en la ciudad y, además, la figura de alcaldía no ofrece las mejores condiciones de gobernabilidad ni de gobernanza y queda lejos de una adecuada representación política de la ciudadanía.

# LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

MARIO ALEJANDRO CARRILLO LUVIANOS\*

RICARDO YOCELEVZKY RETAMAL\*\*

ANALÍ RODRÍGUEZ MIRANDA\*\*\*

## INTRODUCCIÓN

COMO YA TODOS sabemos, el 5 de febrero de 2017 se promulgó la Constitución de la Ciudad de México, producto de un muy intenso trabajo legislativo en una Asamblea Constituyente creada *ex profeso*.

El nuevo estatuto jurídico rector de nuestra ciudad se hizo en medio de una serie de debates, en ocasiones muy ríspidos, de acuerdos, de desencuentros, entre actores con ideologías y agendas muy diferentes. Pero finalmente nació y como toda carta magna, fue posible gracias a un acuerdo entre partes, en el que seguramente nadie salió satisfecho del todo, pero al mismo tiempo nadie se fue con las manos vacías.

El resultado final de los trabajos, plasmados en la Constitución, es de gran complejidad y riqueza. Cada articulado encierra en sí mismo intencionalidades, define líneas, procesos, actores, y se vincula con otros artículos que, desde otra línea argumentativa, complementa, acota, y finalmente define sus campos de aplicación.

\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

\*\* Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

\*\*\* Egresada de la licenciatura en Política y Gestión Social de la UAM-Xochimilco.

El presente texto analiza un artículo de la Constitución en el que se exponen los mecanismos de democracia directa, ilustrativo como casi todos, de la complejidad de sus contenidos, así como del desarrollo del proceso que llevó a su redacción final. Para llevar adelante el análisis, el artículo está dividido en tres partes: en la primera se describen los seis mecanismos de participación ciudadana así como se da cuenta de sus antecedentes en la Ciudad de México; en la segunda se reconstruye el proceso de formación del artículo 25, y finalmente, en la tercera, se describen los posibles alcances de su aplicación.

### ARTÍCULO 25, “DEMOCRACIA DIRECTA”

El artículo 25, denominado “Democracia directa”,<sup>1</sup> se encuentra situado en el Título cuarto (De la ciudadanía y el ejercicio democrático), Capítulo II (De la democracia directa, participativa y representativa) de la Constitución de la Ciudad de México. El artículo se compone<sup>2</sup> de un apartado de disposiciones comunes y seis apartados que se refieren a mecanismos específicos de concretización de la democracia directa. Éstos son: Iniciativa ciudadana, Referéndum, Plebiscito, Consulta ciudadana, Consulta popular y Revocación de mandato, con uno adicional en el cual se especifican los elementos para considerar como vinculante a cada uno de estos mecanismos.

Los mecanismos amplían las posibilidades de opinar, proponer y refrendar decisiones tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, con excepciones notables de los temas fiscales, penales y de derechos humanos.

Los requisitos para el ejercicio de cada uno de esos nuevos derechos sirven para delimitar y matizar la coexistencia de la democracia representativa, que no es reemplazada por un sistema de democracia directa sino complejizada por una participación ampliada del electorado.

La Revocación de mandato sí es un cambio que apunta a una de las críticas más recurrentes al sistema político, el patrimonialismo. Lo que hace este mecanismo es relativizar la duración posible del mandato al prever la posibilidad de su suspensión a partir de la primera mitad del plazo para el cual fue elegido un mandatario.

En esta disposición se combinan los propósitos de establecer la responsabilidad y la rendición de cuentas por parte de los representantes electos y, al mismo tiem-

<sup>1</sup> Disposiciones agrupadas como “democracia directa” en el artículo 30 del proyecto original de Constitución y, finalmente aprobadas como artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México. Véase *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, México, vigésima época, núm. 1, 5 de febrero de 2017.

<sup>2</sup> El artículo completo se encuentra en el anexo A (p. 253).

po, exigir un nivel de participación ciudadana considerable (a la luz de los niveles históricos de abstencionismo).

Aun cuando los problemas estructurales o de principio de la coexistencia de la representación y la democracia han sido tratados de forma extensa en la teoría política y desde distintos puntos de vista (el más profundo, el de la teoría de las élites en sus muchas formulaciones),<sup>3</sup> los distintos aspectos prácticos han aparecido también recurrentemente. El más obvio es el tamaño de las comunidades políticas, pero también se han examinado las razones del retraimiento ciudadano, la falta de participación y múltiples aspectos sociales que se busca enmendar o mitigar con las propuestas de mecanismos participativos que acerquen a las dos democracias. Sin embargo, el problema reaparece en dos formas: 1) cuáles serán los objetos legítimos de decisión con participación directa de los ciudadanos y 2) qué mecanismos de la democracia representativa serán los canales por donde deba transitar esa participación directa.<sup>4</sup>

Como ya lo señalamos, los constituyentes diseñaron seis mecanismos de participación ciudadana que, dadas las diferentes definiciones posibles en su aplicación concreta, se hace necesario describir brevemente el sentido que se les otorga en la Constitución de la Ciudad:<sup>5</sup>

- B) Iniciativa Ciudadana: establece el derecho de los ciudadanos a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, es decir, de proponer leyes al parlamento para que éste legisle, sin la necesidad de que sean presentadas por un legislador. “A diferencia del referéndum y el plebiscito, no constituye una decisión, es una propuesta que se somete a los legisladores, pero que tiene el mismo rango que las otras iniciativas presentadas por quienes tienen ese derecho” como privilegio exclusivo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Dante, Maquiavelo, y en el siglo xx Michels, Pareto, Mosca, Burnham y otros.

<sup>4</sup> Daniel Zovatto plantea que: “La democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria del mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa.” Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 14.

<sup>5</sup> Siguiendo el orden de las diferentes partes del artículo, en el párrafo A se exponen las disposiciones comunes, y a partir del inciso B los presupuestos de cada mecanismo de participación.

<sup>6</sup> Claudia Gamboa Montejano y María de la Luz García San Vicente, “Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el

- C) Referéndum: Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación.

El objetivo específico del referéndum es la normatividad, el pueblo participa votando una Constitución o una ley, constituye una decisión. La finalidad del referéndum es un cambio en la ley [...] [citando a Claude Emeri] permite controlar que la ley votada por la institución representativa (el parlamento), corresponda bien a la voluntad general; su forma más pura es el referéndum de ratificación o abrogación de la ley.<sup>7</sup>

- D) Plebiscito: es el derecho que tienen los ciudadanos de ser consultados sobre acciones y decisiones públicas competencia de los distintos niveles de gobierno. Este mecanismo puede ser solicitado además de por la ciudadanía, por otros actores institucionales.<sup>8</sup>
- E) Consulta ciudadana: por este instrumento de participación las autoridades consultan a la ciudadanía sobre un tema de impacto trascendental en un ámbito territorial particular o en toda la ciudad.<sup>9</sup>
- F) Consulta popular: es una consulta que se realiza el día de la jornada electoral sobre un tema de trascendencia para la Ciudad de México. Lo que busca es que las campañas electorales se agrupen en torno a temas fundamentales. La solicitud para su realización puede ser hecha por la ciudadanía, otros actores de la sociedad civil, además de otros institucionales. La consulta popular es el único instrumento de participación ciudadana que se puede realizar el mismo día que las elecciones, pero también es el único mecanismo que no es vinculante.<sup>10</sup>
- G) Revocación del mandato, por último “la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo”.<sup>11</sup> La solicitud de revocación sólo procederá después de la mitad del periodo para el que fue electo.

---

primer año de ejercicio de la LX Legislatura, Reformas del Estado y opiniones especializadas (Actualización)”, México, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados, LX Legislatura, noviembre 2000, p. 5.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 7-11.

<sup>8</sup> Véase apartado D del artículo 25 de la Constitución de la Ciudad de México.

<sup>9</sup> *Ibid.*, apartado E.

<sup>10</sup> *Ibid.*, apartado F.

<sup>11</sup> Daniel Zovatto, *op. cit.*, p. 22.

## LA CONSTRUCCIÓN DEL ARTÍCULO 25

Los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país tomaron carta de naturalización a nivel federal a partir de la reforma constitucional de 2012. Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo pasado y en la primera de éste, en los diversos foros para la reforma del estado un tema recurrente fue la posibilidad de incluir mecanismos de participación en los estatutos jurídicos.

Desde diferentes ámbitos y banderas se hacían propuestas a favor de los instrumentos de participación ciudadana: en las mesas de discusión sobre la Reforma del Estado (2000-2006), por ejemplo, se proponía “Incorporar en la Constitución el referendo, el plebiscito y la iniciativa social como derechos políticos en los ámbitos federal, estatal y municipal”;<sup>12</sup> seis años después en el contexto de la realización de la Ley para la Reforma del Estado, la mayoría de los partidos proponía adoptar mecanismos de participación, el Partido del Trabajo, presentó la propuesta de 14 instrumentos de esa naturaleza;<sup>13</sup> por el lado del ámbito institucional, en 2002, el expresidente Miguel de la Madrid abogaba por introducir el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana, aunque señalaba conveniente “limitar el uso de las consultas populares, ya que su abuso puede desacreditar las formas de la democracia directa”.<sup>14</sup>

Los mecanismos de participación ciudadana llegan a la Ciudad de México con el proceso de democratización de la capital, que se concreta en 1996. Se fueron incorporando paulatinamente dentro del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

En la primera Ley de Participación Ciudadana, expedida por la Asamblea de Representantes del DF en 1995, no fueron incorporados ninguno de los seis mecanismos de participación ciudadana que contempla actualmente la Constitución de la Ciudad de México. Fue hasta la reforma en 1997 del Estatuto de Gobierno, cuando se incorporaron por primera vez el plebiscito y la iniciativa popular, para que después, con la promulgación de una nueva Ley de Participación Ciudadana, en 2004, fuera añadida

<sup>12</sup> Claudia Gamboa, *op. cit.*, p. 64.

<sup>13</sup> El Partido del Trabajo proponía entonces “incorporar a la Constitución Política las figuras de democracia directa y semidirecta, como las siguientes: el Presupuesto Participativo, la Revocación de Mandato, la Afirmativa Ficta, la Auditoría Social, el Gobierno Comunitario como cuarto nivel de gobierno, Iniciativa Popular, la Declaración Patrimonial Pública y Auditable de servidores públicos y representantes populares, la Gestión y Autogestión Social, el Referéndum, el Plebiscito, el Derecho a la Audiencia Pública, la Consulta Ciudadana, la Licitación Abierta de las obras y adquisiciones públicas, el Derecho a la Voz ciudadana en los cabildos.” Citado por Claudia Gamboa, *op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>14</sup> Miguel de la Madrid H., “Las formas de Democracia Directa”, en *Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 451.

la posibilidad del referéndum, además de los dos mecanismos ya contemplados. Finalmente, una posterior reforma a la ley en 2010 concede al plebiscito carácter vinculatorio salvando ciertos requisitos, por demás bastante difíciles de alcanzar.<sup>15</sup>

## LAS DETERMINANTES DE LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 25

Con estos antecedentes llegamos a la redacción del artículo 25: Democracia directa, de la Constitución Política de la Ciudad de México, que tuvo como materia de discusión el artículo 30 del Proyecto de Constitución, enviado a la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 2016.<sup>16</sup>

La discusión se dio dentro de la Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno, sujeta a diversas determinantes de entre las cuales las más importantes fueron tres:

- 1) Las reformas constitucionales hechas al artículo 122 en enero de 2016 precisaron los alcances de las propuestas, encuadrándolas dentro de un marco jurídico al cual necesariamente se tenía que hacer referencia.

Jaime Cárdenas, por ejemplo, es muy crítico al señalar, y hasta cierto punto hacer suya la opinión de algunos juristas de que la “nueva constitución no es otra cosa que una ley reglamentaria del artículo 122 de la Constitución”, sin embargo, matiza diciendo que: “no cabe duda que la Constitución de la Ciudad es una norma autorizada por la reforma constitucional [...] la que precisó los alcances del trabajo del constituyente, la forma de gobierno, la organización del poder y los límites al ejercicio del poder; en ese sentido sí se puede hablar de una ley reglamentaria”, y aunque existieron márgenes de libertad para la Asamblea Constituyente, éstos no fueron aprovechados plenamente.<sup>17</sup>

Jesús Ortega, menos crítico con respecto a esta determinante, la ve como un condicionamiento legal, para enmarcarla en los ordenamientos jurídicos existentes y como parte de acuerdos más generales:

Para materializar el acuerdo 91 del Pacto por México, se llevó a cabo una serie de reformas a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente al

<sup>15</sup> Héctor Hernández Javier y Luis F. Fernández, “Democracia directa en la Ciudad de México: retos y perspectivas”, *Análisis*, núm. 8, Fundación Friedrich Ebert, diciembre, 2013, pp. 7-12.

<sup>16</sup> Véase el anexo B al final del texto, en el que se transcribe completo el artículo 30 del Proyecto de Constitución enviado por Miguel Ángel Mancera, en el que originalmente se contemplaban los mecanismos de participación ciudadana y sobre el que trabajó la Asamblea Constituyente.

<sup>17</sup> Jaime Cárdenas Gracia, “La tibia nueva Constitución de la Ciudad de México”, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 32, núm. 203, mayo-junio, 2017, p. 71.



artículo 122, en el Congreso de la Unión. Estas reformas establecieron definiciones generales para que la Constitución de la CDMX se ajustará al marco jurídico nacional y a los principios generales de nuestra Carta Magna.<sup>18</sup>

Independientemente de estas opiniones, el hecho es que lo estipulado en el artículo 122 de la Constitución federal determinó fuertemente los alcances de la naciente Constitución.

- 2) Si el techo de la discusión lo constituyó al artículo 122 constitucional, el piso estuvo determinado por el Proyecto de Constitución enviado por Mancera y por los preceptos legales contenidos en la arquitectura legal creada en estos últimos años en nuestra entidad federativa. Tanto el proyecto como las leyes representan las propuestas más progresistas del país. El consejero jurídico de la CDMX, lo expresa de la siguiente manera:

Para garantizar el principio de progresividad, la premisa inicial para participar en estos mecanismos fue no dar un paso atrás en los derechos alcanzados; ninguna podría pretender minar o reducir los derechos ya adquiridos [...] Fue también de suma importancia expresar la voluntad de inscribir a nivel constitucional local algunos de los derechos ya conquistados en la Ciudad de México, siempre punta de lanza nacional e internacional, especialmente para los grupos sociales en situación de vulnerabilidad.<sup>19</sup>

- 3) La integración de la Comisión también fue importante en los trabajos de ésta. Compuesta por 22 constituyentes, estuvo presidida por un diputado de Morena y conformada por más de la mitad de diputados de izquierda, quienes determinaron que la discusión estuviera inclinada hacia posturas liberales.

La naturaleza de la conformación de los grupos partidistas con más integrantes, por otra parte, propició una heterogeneidad de posiciones ajenas a la unanimidad. Los grupos partidistas mayoritarios, Morena y PRD, los que podrían haber impulsado una línea, estuvieron constituidos por integrantes internos y externos que matizaban las posturas.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Jesús Ortega Martínez, “Constitución de la Ciudad de México: triunfo de la política, ejemplo de capacidad para el diálogo, manifestación de la pluralidad que enriquece, expresión de la civilidad democrática”, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 32, núm. 203, mayo-junio, 2017, p. 55.

<sup>19</sup> Manuel Granados Cobarruvias, “Huella social y anhelos progresistas: Constitución CDMX”, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 32, núm. 203, mayo-junio, 2017, pp. 16 y 21.

<sup>20</sup> Berta Luján, por ejemplo, al referirse a los externos que conformaron la bancada de Morena dice lo siguiente: “los 22 diputados electos de Morena provinieron, en su mayor parte de personas no afiliadas a nuestro Partido-Movimiento: profesionistas, especialistas en algunos temas, repre-

En otra línea argumentativa, la conformación de distintos grupos fue evidente en la Comisión. Aunque en las discusiones eran frecuentes los encuentros y desencuentros, se hizo patente la alineación de posiciones en tres grupos, con sus respectivas posiciones y segmentos argumentativos, los cuales han sido caracterizados como: maximalista, social-constitucionalista y legalista.<sup>21</sup>

a) La corriente maximalista siempre empujó para facilitar y acrecentar la participación ciudadana, cuestionando los límites planteados en el Proyecto de Constitución. La democracia directa y participativa se vio como un elemento a privilegiar con respecto a la democracia directa. La izquierda extrema, como la definió Nelly Juárez, “pretendía profundizar [además] los planteamientos de la autonomía hacia la creación de figuras de cuarto nivel de gobierno”.<sup>22</sup> Dos de los portavoces de esta corriente dentro de la comisión fueron Jaime Cárdenas (Morena) y Consuelo Sánchez (Morena-academia).

Dos párrafos de Consuelo Sánchez son ilustrativos de sus posturas:

La derecha se ha convertido en un ancla pesada [...] Nosotros, sobre todo los que somos representantes electos, tenemos el deber de garantizar que estos mecanismos de la democracia directa estén contenidos en esta Constitución de modo accesible, vinculante y efectivo, no debemos ignorar que la mejor forma de gobierno es la que se hace con los ciudadanos y para ellos, no hacerlo, no incorporar todos estos mecanismos de participación ciudadana significaría seguir atados a una política de simulación, arcaica, caduca, la cual nos anquilosa a un pasado que ya es tiempo de superar.<sup>23</sup>

Respecto a la tensión entre democracia directa y democracia representativa anota:

la llamada democracia representativa [...] está hecha para mantener separados a los gobernantes de los gobernados, a los representantes de los representados, para que una

---

sentantes populares o miembros de diferentes ONG, algunos académicos y artistas; todos ellos enriquecieron el trabajo del grupo, fundamentalmente en el tema de propuestas”. Bertha Elena Luján Uranga, “Una Constitución para la Ciudad de México”, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 32, núm. 203, mayo-junio, 2008, p. 95.

<sup>21</sup> Cada una de las comisiones tuvo dinámicas propias; para una relatoría muy interesante del trabajo de las comisiones de: Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Servidores Públicos, y la de Pueblos y Barrios Originarios véase: Nelly Antonia Juárez Undelo, “Bitácora de los días constituyentes”, *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 32, núm. 203, mayo-junio, 2017, pp. 87-93.

<sup>22</sup> Nelly Antonia Juárez, *op. cit.*, p. 91.

<sup>23</sup> Consuelo Sánchez, “Participación en la Asamblea Plenaria del Congreso Constituyente”, versión estenográfica, 18 y 19 de enero de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170118.html>], fecha de consulta: julio 10 de 2017.

minoría sea la que decida sobre una inmensa mayoría. La democracia, la llamada democracia representativa ya no funciona por sí misma, tenemos que crear nuevas instituciones, nuevos mecanismos de participación en los que la gente se involucre, en los que la toma de decisiones de los gobernantes y de los legisladores esté realmente sometida a la voluntad general a la voluntad de todos los habitantes.<sup>24</sup>

b) La corriente social-constitucionalista se conformaba de dos fracciones: la social y la constitucionalista. Los argumentos de la primera eran postulados por integrantes de las organizaciones sociales o vinculados a ellas, algunos electos como candidatos externos a los partidos: Mayela Delgadillo (externa Morena), Raúl Bautista (Morena), José Manuel Oropeza (PRD) y Kenia López Rabadán (PAN); y en la fracción constitucionalista algunos miembros del PRD y otros vinculados al Proyecto de Constitución enviado por Mancera: Porfirio Muñoz Ledo (constituyente), Jesús Ortega (PRD) y Alejandro Chanona (MC).

Las dos fracciones coincidían en aumentar y fortalecer la acción ciudadana a través de los instrumentos de participación y su carácter vinculante, además de garantizar un equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa<sup>25</sup> y de empujar modalidades y rangos de regulación de los mecanismos de participación adecuados a las experiencias concretas de su aplicación, tanto del ámbito legal como empírico.

La fracción social, constituida principalmente por militantes de organizaciones ciudadanas, formulaba sus propuestas desde su experiencia práctica y con un cierto dejo antipartidista:

Cuando pregunté quién había participado en algún Comité ciudadano, cuántos de los constituyentes habían votado para la elección de Comités ciudadanos... se puso en evidencia la ignorancia del uso y resultados de lo que hoy es la democracia en esta ciudad... [y eso] permitió, en algunos casos, poner en la mesa cifras, hechos, mecanismos y usos y costumbres de cómo funciona la capital, que se dieran logros con una dimensión más "real" en términos de porcentajes para que pudieran ser usados por ciudadanos y no diseñados para y por los partidos.<sup>26</sup>

La fracción constitucionalista por su parte, formada principalmente por miembros del PRD y por constituyentes nombrados por el jefe de gobierno, de alguna ma-

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Raúl Bautista González, "Un plan de vuelo", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 32, núm. 203, mayo-junio, 2017, p. 99.

<sup>26</sup> Mayela Delgadillo Bárcena, "La Constitución (im)posible", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, año 32, núm. 203, mayo-junio, 2017, p. 106.

nera se consideraban responsables de la buena marcha del proceso constituyente, ya sea como parte del partido gobernante de la ciudad, ya sea como integrantes del cuerpo redactor de la Constitución. Se propusieron moderar los planteamientos extremos, defender el proyecto presentado por Mancera, además de procurar que la Constitución se terminara en tiempo y forma.

Jesús Ortega ejemplifica claramente los postulados de esta fracción:

Se están ampliando y fortaleciendo los mecanismos y las formas de democracia directa de participación amplia de la ciudadanía. Lo que pasa es que la democracia directa no debe de sustituir los mecanismos de la democracia representativa, porque lo que debe haber es un equilibrio entre la democracia representativa que hay que corregirle deficiencias, y las formas de democracia directa. Me da la impresión de que hay compañeras y compañeros, en todo su derecho, que quieren no equilibrar sino sustituir la democracia directa por exclusivas formas de participación directa, y eso no es bueno para la ciudad.<sup>27</sup>

c) Finalmente, la posición legalista estaba preocupada principalmente por la defensa del orden establecido, por evitar que la constitución naciente rebasara los preceptos de la Constitución general, enmarcando sus argumentaciones sobre todo en preceptos legales y de procedimiento. Algunos de sus integrantes eran: Gonzalo Altamirano Dimas (PAN), Beatriz Pagés (ejecutivo), Paz Quiñones (PRI) y Enrique Burgos (PRI).

Raúl Bautista define el modelo de ciudad que defendía como neoliberal, además de señalar que:

se obstinaba en que la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) no se colocará por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Es más, si pudiera quedar por debajo de ésta, mejor. Desde la derecha se levantaba un muro que intentaba detener cualquier propuesta que no se ajustada a la CPEUM.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Jesús Ortega, "Participación en la Asamblea Plenaria del Congreso Constituyente", versión stenográfica, 18 y 19 de enero de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170118.html>], fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

<sup>28</sup> Raúl Bautista González, *op. cit.*, p. 99. Clara Jusidman, por su parte la describía de la siguiente manera: "Acompañado por el PAN, el PRI, el PANAL y el PVEM procuraban que la Constitución tuviera los menores impactos presupuestales, que no se ampliaran las responsabilidades de los aparatos del Estado en razón del pacto fiscal federal; que se protegiera y respetara con toda claridad la propiedad privada y que nada apuntara hacia un aumento de impuestos o contribución. En varios intentos promovieron la incorporación del derecho a la vida en la Ciudad de México". Clara Jusidman, *op. cit.*, p. 47.

Beatriz Pagés, al argumentar en contra de bajar los porcentajes para activar los mecanismos de democracia directa, muestra claramente la posición de este grupo:

Impidamos que los mecanismos de participación directa sean utilizados con fines contrarios a la democracia, porque no son sólo los demócratas quienes recurren a estas figuras, también las utilizan los autoritarios y los oportunistas para legitimarse en el poder. Dice Fernando Savater, y lo menciono para dar sustento a lo que afirmo, que la democracia nada se parece a una asamblea de indignados y que no todos los problemas de una ciudad o de un país puede resolverse a través de un referéndum o de un plebiscito. Aprobemos lo que puede enriquecer estas figuras y lo que pueda contribuir a construir una ciudadanía más demandante, pero también más racional, la olocracia, la dictadura de las masas no sólo es una degeneración de la democracia misma, también constituye un sabotaje y un atentado contra lo que queremos empoderar y proteger, la libertad ciudadana.<sup>29</sup>

Una vez sentados los márgenes en los que se acotó la discusión del artículo 25, así como los actores y sus posturas, pasamos a analizar los tópicos particulares en los que se dio la discusión.

## LOS EJES DE LA DISCUSIÓN

La procedencia o importancia de los mecanismos de participación ciudadana nunca estuvieron cuestionados salvo la Revocación de mandato que, al no llegarse a un acuerdo en la Comisión, se mandó primero a la Mesa de consulta y después al Pleno para finalmente llegar a su inclusión. Caso contrario sucedió con la Consulta popular, mecanismo de participación no contemplado en la propuesta original y que a propuesta de los diputados del PAN fue incluida.

Los debates se centraron principalmente en las modalidades de su instrumentación: *a)* los requisitos para poder promoverlos, *b)* su campo de aplicación, *c)* los presupuestos para que sus resultados fueran vinculantes y *d)* su constitucionalidad.

*a)* Sobre los requisitos para promover los distintos mecanismos de democracia directa los debates se centraron en tres aspectos:

<sup>29</sup> Beatriz Pagés, “Participación en la Asamblea Plenaria del Congreso Constituyente”, versión estenográfica, 18 y 19 de enero de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170118.html>], fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

- 1) El primero fue sobre la disyuntiva entre el desencadenamiento obligatorio de algunos de los mecanismos de democracia directa cuando se cumplan ciertas circunstancias, o facultativa, es decir, la necesidad de que un actor facultado por la norma los desencadene.

La corriente maximalista pugnó por dotar de obligatoriedad a los instrumentos de participación en ciertas circunstancias. En el referéndum, por ejemplo, consideran que debe ser siempre obligatorio cuando se trate de “ciertas normas, como las normas constitucionales, las que en el proyecto de constitución denominan leyes constitucionales, que son las leyes que se van a referir al poder ejecutivo, legislativo, judicial y a las alcaldías”; en la Consulta ciudadana, por otra parte, dicen que debe ser obligada, previa y vinculante cuando se trate de razones de interés público, “tratándose de decisiones que afecten el hábitat del entorno ecológico, el patrimonio histórico y cultural, así como el uso de suelo por megaproyectos públicos o privados”. Y finalmente señalan que “cualquier iniciativa ciudadana, por el trabajo que le cuesta a un ciudadano, que no tiene un equipo técnico de asesores ni recursos, cualquier iniciativa legislativa ciudadana, debiera ser preferente respecto a las iniciativas de las autoridades, facultadas para presentarlas”.<sup>30</sup>

En la redacción final del artículo a ningún instrumento de participación ciudadana se le otorgó la obligatoriedad de su aplicación.

- 2) El segundo fue sobre los actores habilitados para proponer el desencadenamiento de los procesos de consulta.

Una parte de la discusión, propiciada por la fracción social y secundada por la maximalista propuso excluir a las autoridades de la posibilidad de impulsar la revocación del mandato y el referéndum, con el argumento de que “deben ser instrumentos sólo para los ciudadanos y evitar el uso político por parte de funcionarios que busquen legitimarse para un nuevo puesto político, y propiciar que no estén sujetos a las clientelas interpartidistas”.<sup>31</sup> Al final se consiguió quitar a las autoridades de los proponentes de la Revocación del mandato, no así del referéndum.

Otro tema de debate fue la exclusión o inclusión de figuras institucionales organizativas de la ciudadanía, facultadas o no en las distintas etapas constitutivas de los mecanismos ciudadanos. El debate se dio, sobre todo, entre integrantes del grupo social cuando se cuestionó la inclusión preponderante de los comités ciudadanos en la Constitución.

<sup>30</sup> Jaime Cárdenas, “Participación en la Asamblea Plenaria del Congreso Constituyente”, versión estenográfica, 18 y 19 de enero de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170118.html>], fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

<sup>31</sup> Mayela Delgadillo, *op. cit.*, p. 106.

Del lado de la izquierda se cuestionó su preponderancia y se propuso abrir el espectro a otras formas organizativas:

gran parte de lo que estamos viendo en esta Constitución, se está basando en los comités ciudadanos, una figura que ya está por demás rebasada, con muy poca credibilidad [...] al día de hoy sólo se representan a sí mismos, a grupos de partidos que han hecho cooptación de ellos, u otro tipo de grupos también [...] Estamos cambiando la palabra de comités ciudadanos por órganos de representación, porque además de esto nos permitirá no dejar fuera un montón de organizaciones y otro tipo de instancias que existen en la comunidad... y que no entran dentro de los conceptos.<sup>32</sup>

En la redacción final del artículo en su apartado F, sobre la Consulta popular, se mantuvo como figura habilitada para proponerla a los comités ciudadanos, además de las asambleas ciudadanas.

- 3) Finalmente, el tercer aspecto lo constituyeron los porcentajes necesarios para que los mecanismos tengan procedencia.

En este punto, la posición maximalista proponía abatir los porcentajes requeridos, mientras que las otras dos corrientes, buscaban encontrar porcentajes intermedios que, según sus propias palabras, ni lo encarecieran tanto para que fueran inaccesibles, ni los abarataran para que fueran utilizados para otros objetivos.

Jaime Cárdenas, al referirse a la Iniciativa ciudadana, entre otras muchas argumentaciones para bajar los porcentajes para poder presentarlas, señalaba irónicamente que:

En el Estado de México se permite, la Constitución faculta a cualquier ciudadano, a presentar una iniciativa de ley [...] No puede ser que el Estado de México sea un estado donde se faculte a cualquier ciudadano a presentar una iniciativa y aquí en la Ciudad de México, la ciudad de las libertades, exijamos el 13 por ciento como de manera restrictiva determina la Constitución de la República para iniciativas legislativas en el orden federal.<sup>33</sup>

Beatriz Pagés de la otra parte, argumentaba que:

<sup>32</sup> Mayela Delgadillo, "Participación en la Asamblea Plenaria del Congreso Constituyente", versión estenográfica, 18 y 19 de enero de 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170118.html>], fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

<sup>33</sup> Jaime Cárdenas, *op. cit.*

Hoy tenemos, sin embargo, dos retos: aprobar porcentajes que faciliten al ciudadano tener acceso a estas formas de participación, pero también porcentajes que no abaraten y perviertan la democracia. Porcentajes que permitan a cualquier ciudadano, presentar una iniciativa ante el Congreso local, solicitar un plebiscito [referéndum], o consulta, pero también porcentajes que impidan la inestabilidad y el desgobierno.<sup>34</sup>

Al final, la segunda posición prevaleció y los porcentajes determinados en la nueva Constitución no variaron en mucho de los ordenamientos federales, ni de los contemplados en la Ciudad de México.

- b) Con respecto a las discusiones sobre el campo de aplicación, el debate se dio en torno a los temas que fueron excluidos más que a los temas que podrían ser incluidos, los cuales fueron enunciados genéricamente.

Otra vez la fracción maximalista, en la voz de su personero más activo, fue la que cuestionó los temas excluidos de ser sujetos a la aprobación ciudadana:

Cuestiono el dictamen que plantea la Comisión, porque al igual que en el referéndum y al igual que la iniciativa legislativa ciudadana, excluye del plebiscito la materia de derechos humanos, la materia penal, la materia tributaria, aquí se incluye además para diferenciar de la materia tributaria la materia fiscal [...] Yo me pregunto y les pregunto a ustedes cómo es posible que el presupuesto de una alcaldía o el proyecto de presupuesto de una alcaldía, o el proyecto de presupuesto del gobierno no puede ser sometido a plebiscito [...] Imagínense que un grupo de ciudadanos plantea en referéndum el reconocimiento de la renta básica [...] O que un grupo de ciudadanos planteen referéndum el derecho a la resistencia o a la desobediencia civil... Entonces, me parece que debemos construir figuras de democracia participativa, que realmente empoderen a los ciudadanos y no que dificulten la participación de los mismos en las actividades públicas y en lo concerniente a su esfera de derechos o en lo concerniente a los temas que son materia de la competencia del poder legislativo local.<sup>35</sup>

En la redacción final fueron excluidos del ámbito de aplicación de la Iniciativa ciudadana y del referéndum las materias que contravengan los derechos humanos, la materia penal y la materia tributaria; del ámbito del Plebiscito y de la Consulta popular, las tres materias anteriores más la cuestión fiscal.

- c) La vinculatoriedad de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana fue un tema impulsado por miembros del grupo maximalista y del social-constitucionalista.

<sup>34</sup> Beatriz Pagés, *op. cit.*

<sup>35</sup> Jaime Cárdenas, *op. cit.*



Del PRD, José Manuel Oropeza en la discusión plenaria argumenta a favor de la inclusión:

quienes conocen la legislación de la Ciudad de México saben que hoy las consultas ciudadanas no son vinculantes, es una obligación de la autoridad consultar en todo momento a las y los ciudadanos, pero la figura vinculante no existe hoy en la Ciudad de México, y [ahora] no lo mandamos a una ley secundaria, nos convencimos y tomamos la decisión de establecer aquí cuando será vinculante una consulta ciudadana para efecto de megaproyectos, usos de suelo y cualquier solicitud que hagan los ciudadanos donde exija la consulta y esta tenga que ser vinculante para las autoridades de la ciudad.<sup>36</sup>

Por el lado de la corriente maximalista no sólo se pidió la vinculatoriedad, sino además bajar los requisitos para que fuera posible:

El tema de la vinculatoriedad de estos mecanismos de democracia directa es muy importante [...] Tenemos que simplificar las condiciones, los requisitos, para que cada uno de los instrumentos sean vinculantes. Yo por eso propongo una reserva que dice así: *para la aprobación de los medios de democracia directa, se requiere de la votación de la mayoría simple de los ciudadanos, sea cual fuese el porcentaje de participación electoral* [...] Estos mecanismos que se establecen para lograr la vinculatoriedad y obligatoriedad de los mecanismos de democracia directa, en los hechos estamos haciendo operatorias las figuras de democracia directa.<sup>37</sup>

La vinculación de los resultados se incorporó en cuatro de los mecanismos de participación (Referéndum, Plebiscito, Consulta popular y Revocación de mandato). Sin embargo, las propuestas de bajar los requisitos para hacer vinculatorios los resultados, hechas fundamentalmente por el grupo maximalista, no prosperaron.

- d) Finalmente, la corriente legalista se opuso sistemáticamente a las disposiciones y mecanismos que iban más allá de los contemplados en la Constitución, utilizando argumentos legales y arguyendo como última razón la constitucionalidad de las propuestas. Fue principalmente sobre la Revocación de mandato en donde se concentraron sus objeciones, diciendo que no era constitucional, y

<sup>36</sup> José Manuel Oropeza, "Participación en la Asamblea Plenaria del Congreso Constituyente", versión estenográfica, 18 y 19 de enero 2017, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/20170118.html>], fecha de consulta: 10 de julio de 2017.

<sup>37</sup> Jaime Cárdenas, *op. cit.*

que incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había emitido un fallo de su constitucionalidad, cuando un estado de la República intentó incorporar ese mecanismo en sus ordenamientos.

La corriente maximalista y la social-constitucionalista contraargumentaron diciendo que en la propia Constitución General de la República se encontraban los fundamentos de su legalidad:

Muchos estamos convencidos que esta es la principal propuesta que tiene el proyecto de Constitución en términos de consolidar la democracia directa y en general en consolidar la vida democrática de la Ciudad de México. Creemos que es muy importante que esta figura se pueda reconocer, esta figura tiene base en la propia Constitución política de nuestro país, su base es el principio de la soberanía popular que establece que todo poder dimana del pueblo y se instituyen en su beneficio, y si el pueblo tiene el derecho a elegir a sus gobernantes también debe de tener el derecho a revocarles el mandato, y nos parece fundamental que esta figura esté reconocida, esté establecida en la Constitución de la Ciudad de México.<sup>38</sup>

Ni en la Comisión en donde se discutió la Revocación del mandato, ni en la Mesa de Consulta se pudo llegar a un acuerdo, tuvo que llegar al pleno, faltando dos días para que terminaran las labores de la constituyente, para que fuera aprobada finalmente. Sin embargo, aún está pendiente un fallo de la Suprema Corte de Justicia por inconstitucionalidad de este mecanismo, promovido por la Procuraduría General de la República.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La inclusión de estos seis mecanismos de democracia directa constituye un logro de la naciente Constitución. Pero ¿cuáles pueden ser sus alcances reales a la luz de la experiencia concreta?

Existen análisis del impacto de estos mecanismos tanto a nivel de la Ciudad de México como a nivel de América Latina, dado que en nuestro país aún es demasiado pronto para evaluar resultados. Sin embargo, las conclusiones a que llegan algunos autores sobre el tema no son muy halagüeñas.

Héctor Hernández y Luis Fernández, en un análisis que publica la Fundación Friedrich Ebert sobre el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa en la Ciudad de México, señalan que:

<sup>38</sup> José Manuel Oropeza, *op. cit.*

La principal conclusión que arroja el análisis es el mínimo uso que los habitantes de la ciudad han dado a estos instrumentos: las escasas experiencias en el uso del plebiscito, la inexistencia de solicitudes de referéndum, la ausencia de iniciativas populares y las bajas tasas de participación en los presupuestos participativos.<sup>39</sup>

Señalando múltiples factores como causas probables del desinterés.

Sin embargo, la variable principal que explica el fenómeno [dicen] es el deficiente diseño institucional de los mecanismos [...] [tales como], un umbral de peticionarios muy alto, lo que eleva los costos de coordinación y organización para los individuos; o bien los pocos incentivos para invertir cuantiosos recursos económicos, materiales y humanos en organizar un plebiscito, un referéndum o una iniciativa popular, que no son vinculantes [...] todo lo cual propicia una ciudadanía muy distanciada del proceso legislativo.<sup>40</sup>

Por lo que respecta a las experiencias latinoamericanas, las conclusiones son muy similares. En un análisis sobre las instituciones de la democracia directa en esa región, Daniel Zovatto nos señala que:

El análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 34 años evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países [...] La experiencia también permite comprobar que la aplicación de estas consultas se ha gestado primordialmente desde arriba, pues en 37 de las 50 realizadas, los poderes ejecutivo o legislativo han ocupado un papel predominante.<sup>41</sup>

En cuanto a los efectos que han tenido estos mecanismos, continúa diciendo:

puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo a la sociedad civil [...] y el fortalecimiento de los niveles del control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada [...] y en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, no ha contribuido a disminuir el descontento con la política de los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este desencanto fuera de las elecciones regulares.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Héctor Hernández Javier, *op. cit.*, pp. 21-22.

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Daniel Zovatto, *op. cit.*, pp. 52-54.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 59.

Además de este panorama desalentador es necesario encuadrar lógicamente, teóricamente e históricamente el contenido de este artículo que es uno de los más novedosos e innovadores en la Constitución Política de la Ciudad de México.

En términos lógicos, “democracia directa” es uno de los polos de la dicotomía “directa-representativa” que califica a la democracia en lo que se refiere a la participación de los ciudadanos y la funcionalidad de las instituciones.

La discusión acerca de la posibilidad de existencia de una democracia directa se centra en que su tipificación la clasifica como un gobierno de asamblea, más o menos permanente, lo cual hace que se considere notoriamente disfuncional más allá de un cuerpo político muy reducido. Sin embargo, en teoría, aceptando que la democracia representativa, al establecerse en unidades de tamaño considerable, puede contener unidades más pequeñas en las que se establezcan prácticas democráticas más directas.

Lo anterior implica que la dicotomía lógica es transformada teóricamente en un *continuum* en el que los tipos directa y representativa son polos entre los cuales cabe una infinidad de combinaciones de elementos de los tipos puros polares.

Por otra parte, la democracia moderna tiene un elemento que facilita el diseño de combinaciones posibles: la división de poderes. Esto hace que la definición de formas de participación ciudadana pueda hacerse reconociendo una variación posible más amplia, al considerar no sólo Estados nacionales como unidades políticas en las que el sistema político y la forma de gobierno puedan ser calificadas de más o menos democráticas. La unidad del análisis se transforma en “mecanismos de participación ciudadana” que pueden ser más o menos directos.

Históricamente, se reconoce la impracticabilidad de la democracia directa en el hecho que no ha existido ningún Estado nación que haya intentado gobernarse a través de una asamblea de participación directa de todos los ciudadanos. Sin embargo, desde el siglo XIX existen ejemplos de intentos de aplicación de mecanismos de democracia directa.

En las últimas décadas del siglo XX, se vivió lo que se denominó “la tercera ola de democratización” o la transición desde regímenes autoritarios, pero en las primeras décadas del nuevo siglo se hicieron notorias las limitaciones de estos procesos de democratización, que se han expresado principalmente en variaciones a la baja de la participación electoral.

Siendo la participación electoral la principal conexión entre la sociedad y la política en los regímenes de democracia representativa, la situación de las élites profesionales de la política se ha vuelto motivo de crítica por parte de los sectores con mayor acceso a los medios de comunicación, por lo cual, en general, las transformaciones institucionales llevan implícita una dedicatoria que busca restablecer la confianza de los ciudadanos en los actores políticos, individuales y colectivos.

Los actores privilegiados en los sistemas electorales son los partidos políticos, pero su tarea con relación a la sociedad, como educadores cívicos, proponentes de alternativas, aparatos de agregación de intereses sociales, etcétera, se ha visto abandonada por la prioridad dada a la búsqueda de consensos que son percibidos como intentos de perpetuación de un sistema que privilegia a una “clase política” sobre los múltiples intereses y demandas que surgen en la sociedad.

## ANEXO A

El artículo 25 de la Constitución, titulado: “*Democracia directa*” quedó redactado de la siguiente manera:<sup>43</sup>

### Artículo 25. Democracia directa

#### Apartado A. Disposiciones comunes

1. Las y los ciudadanos tienen el derecho y el deber de participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por esta Constitución. Dichos mecanismos se podrán apoyar en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación.
2. Las autoridades de la Ciudad garantizarán la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen.
3. La ley establecerá los mecanismos institucionales para prevenir y sancionar, en su caso, las prácticas que distorsionen, impidan o vulneren el derecho a la participación ciudadana en la vida pública de la Ciudad.
4. Las y los ciudadanos tienen derecho de proponer modificaciones a las iniciativas legislativas que se presenten al Congreso de la Ciudad de México. El periodo para recibir las propuestas no será menor a diez días hábiles a partir de su publicación en la Gaceta Parlamentaria. Todas las propuestas deberán ser tomadas en cuenta en el dictamen.

<sup>43</sup> Los párrafos en cursivas son los párrafos que la Procuraduría General de la República tiene impugnados, que son los referentes a la Revocación del mandato.

5. *En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la ley.*
6. Esta Constitución reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes a ser consultadas en los términos de esta Constitución y tratados internacionales.

#### Apartado B. Iniciativa ciudadana

1. Se reconoce el derecho de las y los ciudadanos a iniciar leyes y decretos, así como reformas a esta Constitución ante el Congreso de la Ciudad de México, el cual establecerá una comisión para su debido procesamiento.
2. Dichos proyectos deberán contar con las firmas de al menos el cero punto trece por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad.
3. El Congreso de la Ciudad de México deberá resolver sobre la procedencia de la solicitud en un plazo no mayor de quince días hábiles. La ley establecerá los procedimientos para que, una vez admitida la iniciativa ciudadana, las personas proponentes puedan incorporarse a la discusión de los proyectos de legislación.
4. Tendrá el carácter de preferente aquella iniciativa que cuente con al menos el cero punto veinticinco por ciento de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad y que sea presentada el día de la apertura del periodo ordinario de sesiones.
5. La iniciativa ciudadana no procederá en materia penal, tributaria y en ninguna materia que contravenga los derechos humanos.

#### Apartado C. Referéndum

1. Se reconoce el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas a esta Constitución conforme a lo establecido en el artículo 69 de esta Constitución, así como a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, a solicitud de:  
*a)* al menos el cero punto cuatro por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Ciudad; y *b)* dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad.
2. Las decisiones legislativas en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, no serán sometidas a referéndum.

3. El Congreso de la Ciudad de México determinará la entrada en vigor de las leyes o decretos de su competencia, conforme al resultado del referéndum que pudiera celebrarse.

#### Apartado D. Plebiscito

1. Las y los ciudadanos tienen derecho a ser consultados en plebiscito para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o de las alcaldías, a solicitud de:
  - a) Al menos el cero punto cuatro por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo;
  - b) La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
  - c) Una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México; y d) Las dos terceras partes de las alcaldías.
2. Las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal no podrán ser sometidas a plebiscito.

#### Apartado E. Consulta ciudadana

1. Las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta en los términos de los dispuesto en esta Constitución y la ley en la materia. A través de este instrumento, las autoridades someterán a consideración de las y los ciudadanos cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la Ciudad.
2. La consulta ciudadana podrá ser solicitada por al menos el dos por ciento de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente.

#### Apartado F. Consulta popular

1. Las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta popular sobre temas de trascendencia de la Ciudad. El Congreso de la Ciudad de México convocará a la consulta, a solicitud de:
  - a) Al menos el dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad;
  - b) La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
  - c) Una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México;

- d) Un tercio de las alcaldías;
  - e) El equivalente al diez por ciento de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas; y
  - f) El equivalente al diez por ciento de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.
2. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local. Ningún instrumento de participación ciudadana, excluyendo la consulta popular, podrá llevarse a cabo cuando exista proceso electoral en la Ciudad de México.
  3. No podrán ser objeto de consulta popular las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal.

#### Apartado G. Revocación del mandato

Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate.

#### Apartado H. Vinculatoriedad del referéndum, plebiscito, consultas ciudadanas y revocación de mandato

1. Los resultados del referéndum y plebiscito serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo.
2. Las consultas ciudadanas serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos el quince por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo.
3. En el caso de la revocación del mandato, sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento manifieste a favor de la revocación.



## ANEXO B

Artículo 30. “Democracia directa”, del Proyecto de Constitución enviado por el jefe de gobierno a la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 2016.

### Artículo 30 Democracia directa

#### Apartado A. Disposiciones comunes

1. En la Ciudad de México sus habitantes tienen el derecho y el deber de participar en la solución de problemas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por esta Constitución.
2. Las autoridades de la ciudad garantizarán la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que las leyes señalen.

#### Apartado B. Iniciativa ciudadana

1. La ciudadanía tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, así como reformas a esta Constitución ante el Congreso local, el cual establecerá una comisión para su debido procesamiento.
2. Dichos proyectos deberán contar con las firmas de al menos el cero punto veinticinco por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad.
3. El Congreso local deberá resolver sobre la procedencia de la solicitud en un plazo no mayor de quince días hábiles. La ley establecerá los procedimientos para que, una vez admitida la iniciativa ciudadana, las personas proponentes puedan incorporarse a la discusión de los proyectos de legislación.
4. Tendrá el carácter de preferente aquella iniciativa que se presente dentro de los primeros quince días del periodo legislativo y cuente con al menos el cero punto cinco por ciento de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo, por lo que deberán desahogarse en ese periodo.
5. La iniciativa ciudadana no procederá en materia penal o tributaria.

### Apartado c. Referéndum

1. Se reconoce el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas a esta Constitución, las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso local, incluida la participación en el proceso de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a solicitud de:
  - a) Al menos el cero punto cuatro por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la ciudad;
  - b) Una tercera parte de los integrantes del Congreso local;
  - c) Un tercio de las Alcaldías;
  - d) Los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios, en las materias que les afecten; y
  - e) Los organismos autónomos, en los asuntos relativos a sus competencias.
2. Las decisiones legislativas que tengan por objeto la ampliación de derechos, así como las relativas a las materias penal y tributaria, no serán sometidas a referéndum.
3. El Tribunal Constitucional verificará el cumplimiento de los requisitos para que se lleve a cabo, de conformidad con lo que establezca la ley.

### Apartado d. Plebiscito

1. La ciudadanía tiene derecho a ser consultada en plebiscito para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la ciudad, a solicitud de:
  - a) Al menos el cero punto cuatro por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo;
  - b) La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
  - c) Una tercera parte de los integrantes del Congreso local;
  - d) Los organismos autónomos, en los asuntos relativos a sus competencias; y
  - e) Los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios, en las materias que les afecten.
2. El Tribunal Constitucional verificará el cumplimiento de los requisitos para que se lleve a cabo, de conformidad con lo que establezca la ley.

#### Apartado E. Consulta ciudadana

1. La ciudadanía tiene derecho a la consulta en términos de lo dispuesto por esta Constitución y la ley de la materia. La persona titular de la Jefatura de Gobierno, las instancias de la administración pública local y las Alcaldías, el Congreso local, las Asambleas Ciudadanas, los Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos, por sí o en colaboración, deberán someter a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros u otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales de la ciudad.
2. La consulta ciudadana podrá ser solicitada por las personas que habiten en las demarcaciones territoriales; en las colonias; o en cualquiera de los ámbitos territoriales, organizados por su actividad económica, profesional, sindical, cooperativista, ejidal, comunal, agraria, agrícola, productiva, industrial, comercial, de prestación de servicios, entre otras; así como por las Asambleas Ciudadanas, Comités Ciudadanos, los Consejos Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos de una o varias colonias o demarcaciones territoriales.

#### Apartado F. Revocación del mandato

1. La consulta para revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate.
2. La ciudadanía tiene derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos en los siguientes supuestos:
  - a) Cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo;
  - b) A petición de la persona titular del cargo de representación popular.

#### Apartado G. Vinculatoriedad del referéndum, plebiscito, revocación de mandato y consultas ciudadanas

1. Los resultados del referéndum y plebiscito serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos la tercera parte de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo.
2. Las consultas ciudadanas serán vinculantes en los casos que determine la ley.

3. En el caso de la revocación del mandato, sus resultados serán obligatorios siempre que se manifieste, a favor de ésta, al menos el mismo número de votos con los que la persona titular del cargo fue electa, en el ámbito respectivo.
4. En los casos en que proceda la revocación de mandato, el Instituto de Participación Ciudadana y Elecciones convocará a nuevas elecciones en un plazo no mayor a sesenta días naturales; en tanto, ejercerán el cargo las personas suplentes. Cuando se trate de la Jefatura de Gobierno, se estará a lo dispuesto por esta Constitución. La ley establecerá los procedimientos para la realización de las consultas revocatorias.

# SOBRE LA DIVERSIDAD DE SUJETOS EN EL DEBATE CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO. UNA MIRADA A LA DISCAPACIDAD

IGNACIO GATICA LARA\*  
VERÓNICA RODRÍGUEZ CABRERA\*

## INTRODUCCIÓN

REDACTAR UNA NUEVA Constitución es un hecho que se presenta en pocas, muy pocas ocasiones. En México se presentó esta oportunidad a partir de la aprobación de la reforma política del Distrito Federal, promulgada el 29 de enero de 2016, la cual no logró avanzar por más de 15 años en el Congreso de la Unión debido a las diferentes posiciones de las fuerzas políticas en el país. Dicha reforma estableció que el Distrito Federal se llamaría oficialmente Ciudad de México (CDMX), adquiriendo el estatus de una entidad federativa, con autonomía de gestión y con su propia Constitución. Esta última tarea se inicia en septiembre de 2016 y el 5 de febrero de 2017 se promulgó la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, justo en el 100 aniversario de la Constitución federal.

Si bien una Constitución no necesariamente refleja la realidad que vive la población, en términos generales, ésta tiene la finalidad de servir como pauta para instituir la sociedad que se espera lograr. Al menos, ésa es la expectativa con la que se inicia el proyecto de la CDMX, ya que la antigua capital del país había dado pasos

\* Profesores-investigadores del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

en ese sentido, aprobando derechos fundamentales, como el aborto, el matrimonio igualitario o el uso de marihuana con fines médicos, que resultaban de vanguardia para el país.

Aquí es donde entra nuestra preocupación, ya que en la nueva Constitución se establece una serie de derechos y garantías para grupos vulnerables, entre ellos las personas en situación de discapacidad. Con ello observamos que en la Constitución de la CDMX se busca reconocer la diversidad de los sujetos de derecho. En este sentido dos preguntas nos sirven para desarrollar el presente ensayo. Primero nos preguntamos cómo se arribó a este tratamiento sobre la población vulnerable en la Constitución de la Ciudad de México; segundo, si ese tratamiento representa un avance sustantivo, especialmente en cuanto a los derechos de las personas en situación de discapacidad.

Para responder la primera interrogante hacemos una breve revisión de los derechos consagrados en la Constitución de referencia y cómo se arribó a ellos. Para la segunda, retomamos los enfoques sobre los derechos humanos, la perspectiva biomédica y el enfoque social sobre la “discapacidad” para reconocerlos como referentes en continua disputa. Afirmamos esto porque consideramos que si bien el descolocamiento del sujeto de derecho en materia legislativa en la Ciudad de México responde al reconocimiento de la diversidad de los propios sujetos, por otro lado, también pone de manifiesto cómo la perspectiva de los derechos humanos puede resultar reduccionista cuando del ejercicio pleno de derechos y del cambio social se refiere.

Este trabajo se encuentra organizado en cinco apartados. El primero explora las lógicas o justificaciones que buscan conformar un nuevo orden social en donde la vulnerabilidad se pueda traducir en la garantía de derechos. El segundo evoca el proceso de emergencia de los sujetos vulnerables, en específico de aquellos en situación de discapacidad. El tercer apartado discurre sobre la institucionalización de los derechos humanos y su influencia en materia de política pública. El cuarto apartado busca generar los puntos de coincidencia entre la teoría y la práctica legislativa en la Asamblea Constituyente. El quinto apartado busca poner sobre la mesa de debate algunas otras perspectivas que consideramos pueden enriquecer el debate sobre la posibilidad del acceso a una vida donde el ejercicio de derechos pueda materializarse. Finalmente se presentan las conclusiones del capítulo.

## LOS NUEVOS MARCOS CONSTITUCIONALES

Una primera impresión nos dice que prevaleció entre los constituyentes<sup>1</sup> un esfuerzo especial por llevar a los debates y a la redacción del texto constitucional los temas de mayor interés de todos los núcleos sociales que coexisten en esta enorme y complejísima ciudad capitalina. De esa manera el contenido adquiere un carácter marcadamente histórico dado que refleja preocupaciones sociales muy contemporáneas y, en consecuencia, se buscó que las disposiciones constitucionales quedaran a tono con una visión de avanzada respecto a lo que implica la convivencia democrática en un universo poblacional marcado por la diversidad.

Los títulos iniciales dejan muy claras las prioridades de la Constitución. En ellos se plasman como ejes fundamentales constitucionales el reconocimiento de la naturaleza plural de su población, especialmente, en sus niveles cultural, étnico y lingüístico.<sup>2</sup> Asimismo, se identifica la “dignidad humana” como objetivo rector que justifica la existencia y protección de los derechos humanos, los cuales se erigen en referentes obligados para toda actividad pública.<sup>3</sup>

En congruencia con lo anterior, en el Título Segundo se plasma la Carta de Derechos, subrayando que todas las personas en tanto ciudadanos son portadoras de derechos que “pueden ejercerse a título individual o colectivo, tienen una dimensión social y son de responsabilidad común”.<sup>4</sup> Del mismo modo se establece como responsabilidad de la autoridad pública adoptar:

medidas para la *disponibilidad, accesibilidad, diseño universal, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los bienes, servicios e infraestructura públicos* necesarios para que las personas que habitan en la Ciudad puedan ejercer sus derechos y elevar los niveles de bienestar, mediante la distribución más justa del ingreso y la erradicación de la desigualdad.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Conformada por una Asamblea Constituyente que fue formada por 100 integrantes de los cuales fueron: 60 integrantes de partidos políticos o independientes elegidos por la ciudadanía; 14 diputados federales; 14 senadores; 6 designados por el jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera, y 6 designados por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Mayela Delgadillo Bárcena, “La Constitución (im)posible”, *El Cotidiano digital*, 2017, (mayo-junio), [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32550916017>], fecha de consulta: 18 de octubre de 2017.

<sup>2</sup> Artículo 2, Título Primero. Gaceta Oficial de la Ciudad de México, *Constitución Política de la Ciudad de México*, Ciudad de México, 5 de febrero de 2017, p. 4.

<sup>3</sup> Artículo 3, Título Primero, *op. cit.*, p. 4.

<sup>4</sup> Artículo 4, Inciso 2, Título Segundo, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>5</sup> Artículo 4, Inciso 4, Título Segundo, *ibid.* Las cursivas son nuestras.

Entonces, el Estado se constituye en el garante y promotor de los derechos en general y de los derechos humanos con especial énfasis. Nos encontramos frente a una propuesta que no concibe al poder público como mero facilitador, sino como un ente activo en el terreno de la convivencia cotidiana garantizando la vigencia de derechos tanto en su protección como en la función de hacerlos operables y tangibles.

Las implicaciones que se desprenden de esta definición resultan fundamentales por varias razones. Primeramente porque los derechos no se quedaron en alusiones generales y abstractas, se logró identificar los derechos básicos mediante un articulado cuyos títulos resultan muy atractivos. Por ejemplo, el artículo 5 se denomina “Ciudad garantista”, el 6 “Ciudad de libertades y derechos” y el 7 “Ciudad democrática”, en el 8 “Ciudad educadora y del conocimiento”, en el 9 “Ciudad solidaria”, y así por el estilo. En ellos se hace hincapié en el carácter progresivo y no regresivo de los derechos humanos, las obligadas medidas de ajuste igualador y la promoción del diseño universal;<sup>6</sup> asimismo se consagra el “derecho a la libre autodeterminación y al libre desarrollo de una personalidad”, lo cual supone y se acompaña del derecho a “una vida digna” y a una “muerte digna”;<sup>7</sup> se fijan los derechos básicos y clásicos para garantizar la vida en democracia y con gobierno democrático tales como los derechos a la libre asociación, información, expresión, a la privacidad y a la participación,<sup>8</sup> etcétera.

Una segunda razón es porque en este articulado se encuentran disposiciones con efecto claro sobre la situación que viven los grupos vulnerables, el tema que más interesa para los fines de este trabajo. El enfoque de derechos humanos abre precisamente la posibilidad de llamar la atención sobre la urgencia de superar la discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia, etcétera en la que viven una cantidad importante de personas por sus atributos físicos, intelectuales o situacionales y que los colocan en “desigualdad estructural”. Por esta razón el artículo 11 se ocupa de los “Grupos de atención prioritaria”,<sup>9</sup> entre los que se incluyen “Los derechos de las personas con discapacidad”.<sup>10</sup>

Otra razón es que se logran establecer principios y pasos procedimentales para concretar la realización de los derechos reconocidos a los grupos de atención prioritaria. Por ejemplo, se subraya el carácter progresivo de los derechos humanos

<sup>6</sup> Artículo 5, Título Segundo, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>7</sup> Artículo 6, Capítulo II, Título Segundo, *op. cit.*, p. 7.

<sup>8</sup> Artículo 7, Capítulo II, Título Segundo, *op. cit.*, p. 8.

<sup>9</sup> Artículo 11, Inciso g, Capítulo II, Título Segundo, *op. cit.*, p. 19.

<sup>10</sup> Es importante recordar que el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la CDMX (Indepi) señala que existen en la ciudad 500 000 personas con discapacidad. Indepi, “Acciones de Colaboración Indepi-CEDA”, Indepi digital, Comunicación, 31 de agosto de 2017, Gobierno de la Ciudad de México, [<http://www.indepedi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/acciones-de-colaboracion-indepedi-ceda>], fecha de consulta: 18 de octubre de 2017.



(DH) y se dispone la creación de un Sistema Integral de Derechos Humanos cuya función será “garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos cuya información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas.”<sup>11</sup>

En suma, podemos afirmar que en términos de intencionalidad, la Constitución aprobada por la constituyente de la CDMX expresa un alto interés por garantizar una Ciudad de Derechos, especialmente de los derechos humanos. De esta manera se busca garantizar, según palabras de los redactores constitucionales, una relación muy estrecha entre dos aspectos: ejercicio pleno de derechos por un lado y, por otro, elevación del bienestar de las personas, entendido como el acceso a un ingreso suficiente y el combate a la desigualdad.

Para el caso de los ciudadanos con discapacidad, el logro puede ser definido como más significativo, no porque sea la primera ocasión que se habla de sus derechos puesto que ya existen algunas leyes a nivel local y federal explícitamente promulgadas para reconocerles y generarles derechos, sino porque a nivel constitucional, en tanto parte de los “Grupos de atención prioritaria”,<sup>12</sup> hasta donde se sabe, por primera vez son referidos de manera explícita y con un énfasis adecuado para “visibilizarlos” y crearles las condiciones institucionales indispensables para su apropiada atención. En términos generales, podemos convenir en que a nivel de derechos establecidos para los grupos vulnerables, reconocidos en el texto constitucional como “Grupos de atención prioritaria”, efectivamente estamos ante derechos de “avanzada”.

No obstante esta primera apreciación, es necesario explorar la concepción o el sustrato de ideas que animan estas formulaciones, especialmente cuando en la experiencia social reciente ha predominado una visión que puede ser descrita como sensiblera y hasta utilitaria.

Una de las prácticas más visibles, respecto a las personas con discapacidad, ha sido desplegada por una importante televisora que mediáticamente promueve el apoyo económico para la construcción y apertura de centros de rehabilitación mediante mensajes que apelan a la emotividad de las personas, pero éstas, una vez que

<sup>11</sup> Artículo 5, inciso 6. Capítulo I, Título Segundo, *op. cit.* p. 6.

<sup>12</sup> Los que rescatamos de las versiones estenográficas indican: mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas con discapacidad; lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales; personas migrantes y sujetas de protección internacional, víctimas, personas en situación de calle, personas privadas de su libertad, personas que residen en instituciones de asistencia social, afrodescendientes, personas de identidad indígena, y minorías religiosas. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Versiones estenográficas de la comisión de carta de derechos”, 18 de octubre de 2016, Asamblea Constituyente, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/Comisiones/C2-20161018.pdf>], fecha de consulta: 15 de agosto de 2017.

hacen su aportación, son excluidas del proceso que sigue.<sup>13</sup> El manejo del dinero nunca se ha transparentado por lo que ha dado lugar a dudas. De ahí que una de las imputaciones más extendida se refiere a que la televisora termina utilizando su labor “filantrópica” para obtener del Estado beneficios fiscales. No hace falta un gran análisis para saber que el objetivo esencial que guía este tipo de prácticas está determinado más por propósitos económicos que la de propiciar una incorporación social saludable de quienes viven en situación de discapacidad.

Por esta razón conviene aprovechar la oportunidad que abre la Constitución de la CDMX para revisar algunas de las reflexiones que se tuvieron en torno al tema de la discapacidad y su relación con otras perspectivas teóricas que se han elaborado para establecer qué vínculo pueden tener con los postulados plasmados.

#### DISCAPACIDAD, ELEMENTO CONSTITUTIVO Y CONSTITUYENTE DE SUJETOS DE DERECHO

Por casi seis meses se discutió y adecuó el proyecto constitucional, en donde uno de los temas centrales fue la Carta de Derechos. En ésta, llama la atención que se logra establecer el vínculo entre los derechos sociales y los derechos humanos. Reconocer esto desestabiliza el carácter universal que se asigna a lo humano, asumiendo que no existe diferenciación entre aquellos a quienes se les otorga tal denominación; sin embargo, en la práctica existe suficiente evidencia para sostener que a algunos sujetos o corporalidades se les deshumaniza e incluso se les niega esta posibilidad de existencia. De ahí sostenemos que lo humano no responde a una condición política claramente definida y resulta estable universalmente; sino que por distintas razones de orden político pueden influir en el acceso diferenciado de los sujetos al ejercicio de sus derechos y de su ciudadanía. Lo que de acuerdo a Butler se apega al aspecto político que busca regular a los cuerpos para “darnos cuenta de que hay poblaciones que están diferencialmente expuestas a condiciones que ponen en peligro la posibilidad de persistir y prosperar”.<sup>14</sup>

Este reconocimiento político sobre la diferenciación de los cuerpos fue una de las preocupaciones que motivaron a los constitucionalistas a buscar desestabilizar al sujeto de derecho, como se reconoce en las primeras reuniones de la comisión encargada de la Carta de Derechos.

<sup>13</sup> Nos referimos al muy conocido Teletón, evento que año con año lleva a cabo Televisa, la principal cadena televisora de México por contar con las audiencias más numerosas, [<http://www.teleton.org/home/index>].

<sup>14</sup> Judith Butler, *Marcos de guerra: las vidas lloradas*, México, Paidós, 2010, p. 50.

Otra cosa que es un aporte fundamental de esta Constitución es que en ella se elimina al sujeto privilegiado del derecho, al sujeto de la historia, al sujeto contribuyente, al sujeto que encarna a todos y todos los otros sujetos están subsumidos a ese gran sujeto.<sup>15</sup>

Esta desestabilización del sujeto de derecho no sólo se debe a la voluntad o sensibilización política de los asambleístas, sino a la posibilidad que tuvieron los diferentes grupos y asociaciones que representan la lucha de estos individuos para presentar sus preocupaciones; tal como sucedió con las organizaciones de la sociedad civil que llevaban la voz de los discapacitados.<sup>16</sup> Cabe destacar que los argumentos señalaban la importancia de poder hacer que la discapacidad tuviera una perspectiva transversal al documento, como sucede con las mujeres, para tratar de evitar la doble o triple discriminación, por ejemplo ser mujer, indígena y discapacitada. Así se insistió en que las personas discapacitadas no son seres aislados y de ahí la importancia de vigilar que se busque visibilizar también a sus familias.

Otro elemento fundamental fue poder enunciar, incluso, las disparidades en el acceso a los derechos y el reconocimiento como ciudadanos cuando se abordan las discapacidades por tipo y grado; lo que para ciertos puntos de vista corre el riesgo de obviar algún sujeto y situarlo en una situación de mayor vulnerabilidad. Preocupación un tanto válida siempre que reconozcamos el carácter dinámico, múltiple y heterogéneo de la discapacidad, ya que varía de sujeto a sujeto, situación, espacio y tiempo específico; ya que una persona puede presentar diferentes condiciones corporales que se consideren como discapacidad de manera simultánea e incluso puede vivenciarlas de manera muy distinta. Es decir, no es lo mismo ser mujer, de la tercera edad, con problemas visuales y en situación de abandono que ser hombre, joven, con problemas visuales y contar con aparatos de apoyo óptico. Al mismo tiempo lleva implícita una tensión entre lo general y lo específico así como a la concepción a la que se apela, de acuerdo a los marcos normativos. En este caso aceptamos el término plural (discapacidades) para referirnos, precisamente, a esta complejidad.

<sup>15</sup> Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Versiones estenográficas de la comisión de carta de derechos”, C2-20161027:56, 27 de octubre de 2016, Asamblea Constituyente, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/Comisiones/C2-20161018.pdf>], fecha de consulta: 15 de agosto de 2017.

<sup>16</sup> El 18 de octubre de 2016 se presentó la CONFE y expuso sus motivos para diferenciar incluso entre las formas de discapacidad para visibilizar cómo muchos sujetos no se les reconoce como ciudadanos, como sucede con la discapacidad intelectual y psicosocial. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Versiones estenográficas de la comisión de carta de derechos”, 18 de octubre de 2016, Asamblea Constituyente, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/Comisiones/C2-20161018.pdf>], fecha de consulta: 15 de agosto de 2017.

*Dip. Katia D'Artigues Beauregard:* Bueno, lo que pasa es que sí hay muchos tipos de discapacidad y yo creo que lo que busca este ciudadano Agustín de Pavía es que veamos a todas las discapacidades, porque solemos por costumbre, por cultura, pensar que la mayoría de las personas y que sí son mayoría, las personas con discapacidad son aquellas que son usuarias de sillas de ruedas que tienen una discapacidad motriz.<sup>17</sup>

Para las organizaciones la diferenciación importa, tanto para demandar derechos como para crear las condiciones que los salvaguarden, de ahí que sus demandas transiten de las demandas sociales, como la ciudadanía, el trabajo, la educación, la salud, las condiciones para una vida independiente –vivienda, entrenamiento, justicia, reinserción laboral y ejercicio de su ciudadanía– hacia la crítica a un sistema que encasilla a las personas en una condición y no en una situación. Si bien esta precisión no es rescatada en la Constitución de la CDMX, para nosotros es indispensable aclarar que si bien en algunos momentos tomamos el término “personas con discapacidad”, esto se debe al hecho de que así ha sido plasmado en los distintos documentos a los que haremos referencia; pero no tratamos de evadir los diferentes términos que se han utilizado para referir a esta situación como personas con capacidades diferentes, personas en deterioro, personas con diversidad funcional, entre otros.

Desde nuestro punto de vista, la condición apela a las discapacidades bajo parámetros, generalmente biomédicos, que distinguen entre lo normal y anormal; mientras que la situación refiere a una concepción del cuerpo más compleja, en el sentido de que cada cuerpo, como una construcción fluida y diferenciada es potencial, en lugar de algo dado.<sup>18</sup> Por lo tanto, coincidimos con Maldonado, cuando afirma que “cuestionar el marco sociocultural que produce la capacidad organotópica<sup>19</sup> implica poner en tela de juicio lo que vemos, oímos, pensamos y reconocemos como cuerpo”.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, “Versiones estenográficas de la comisión de carta de derechos”, C2-20161124: 101, 24 de noviembre de 2016, Asamblea Constituyente, [<http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/VE/Comisiones/C2-20161018.pdf>], fecha de consulta: 15 de agosto de 2017.

<sup>18</sup> Elsa Muñiz y Mauricio List (coords.), *Pensar el cuerpo*, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, México, 2007 (Serie Memorias).

<sup>19</sup> Por capacidad organotópica el autor se refiere a la ficción biopolítica del cuerpo exento de precariedad. Es decir al imaginario que supone que “los cuerpos que se valen por sí mismos, que están en sus cinco sentidos, que son independientes, autosuficientes y libres de discapacidad son, en realidad, una mentira que valoramos y actuamos como verdad”, *op. cit.*, p. 28.

<sup>20</sup> Jonathan Maldonado Ramírez, “Capacidad organotópica”, en Chloé Constant *et al.* (coords.), *Heterotopías del cuerpo y el espacio*, México, El Cuerpo Descifrado/La Cifra Editorial, 2016, p. 30.

En las distintas exposiciones en torno a la discapacidad fue evidente la apelación a los acuerdos internacionales que México ha signado al respecto; específicamente a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas en 2006, para que en la medida de lo posible los constituyentes lograran apegarse a la definición emanada de ésta y así contar con mayores elementos para delimitar a los sujetos de derecho a amparar por la Constitución, y que a la letra dice: “Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”<sup>21</sup>

De esta Convención también se desprende el compromiso que adquieren los Estados para “asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad”<sup>22</sup> De ahí que durante las argumentaciones, otro de los instrumentos referidos fuera la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que derivó de la reforma constitucional al artículo primero, decretada el 11 de junio de 2003.

Ambos instrumentos brindaron muchas luces en torno a cómo garantizar la inclusión no sólo de las personas en situación de discapacidad, sino de otros individuos o colectividades que comparten la vulnerabilidad, lo que otorga una visión progresista a la Constitución de la CDMX y, al mismo tiempo, concilia las demandas y luchas de otros grupos, como el de las mujeres, los de la diversidad sexual, las minorías, los migrantes, los pueblos originarios, entre muchos otros.

Otro tema muy discutido que emana de la Convención fue la accesibilidad, ya que a través de éste se busca impulsar que los gobiernos adopten políticas y programas públicos para poder operar el ejercicio de los derechos. Cabe llamar la atención que durante las discusiones la preocupación era tratar de no hacer mención a programas específicos para no atar las acciones gubernamentales; lo que de algún modo vuelve a colocar en la voluntad de los gobiernos garantizar el ejercicio efectivo de los derechos.

En esta revisión nos podemos percatar que muchos de los avances de esta nueva Constitución rescatan los planteamientos y avances que se han dado en la materia en diversos escenarios y posturas. Motivo que nos lleva a describir algunos para poder establecer la posibilidad de materialización de la nueva Constitución.

<sup>21</sup> Artículo 1º, inciso 2º, ONU, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Nueva York, 2006.

<sup>22</sup> *Idem*.

## LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DISCAPACIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CNDH EN MÉXICO

En el ámbito nacional, el término discapacidad tiene muy poco tiempo de ser utilizado. De hecho, fue en 1995 cuando el Inegi informa de dos acopios de datos: un Censo de Población y un Registro Nacional de Menores. En ambos casos la variable que se mide por primera vez en las estadísticas nacionales es el de discapacidad. Antes de eso, las variables medidas eran “defectos físicos y mentales” o “invalidez”, de acuerdo a las normatividades biomédicas en torno a los cuerpos.

Puede decirse que los recientes cambios en el lenguaje y en la promulgación de leyes a nivel local y federal, en los primeros años de este siglo, mucho le deben a lo ocurrido en otras latitudes del mundo. En países desarrollados como Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, entre otros, desde mediados del siglo xx vieron surgir movimientos sociales que muy pronto se tradujeron en discusiones sistemáticas, estudios y propuestas articuladas relativas a la comprensión de la discapacidad y a la búsqueda de vías para mejorar la vida de las personas en esta situación.

Los movimientos sociales lograron una respuesta entusiasta. Además de brindar un espacio de acción colectiva a la población con deterioro físico o intelectual también lograron atraer la atención de instituciones gubernamentales e incluso globales como la ONU y su brazo especializado en salud, la OMS. Son varias las iniciativas que desde la década de 1980, surgieron de estas instituciones: Declaración de las Naciones Unidas, respecto a la instauración de la Asamblea General sobre los Derechos de los Impedidos (1975), el establecimiento de El Año Internacional de Minusválidos (1981), así como el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (1982), la Declaración del Decenio de las Personas con Discapacidad (1983-1992), las Reglas Estándar sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, acordados el 13 de diciembre de 2006 y expuestos para su firma el 30 de marzo de 2007, por mencionar algunas iniciativas muy conocidas.

El gobierno y las instituciones mexicanas han tomado nota de estos acontecimientos y, como lo mencionamos, también tomaron medidas para ajustar su lenguaje y adecuar su marco jurídico. A nivel institucional, el Inegi se ha distinguido por recuperar la preocupación por manejar la terminología y metodología más adecuadas para dar cuenta estadísticamente de la población con discapacidad y sus condiciones de vida. Pero más recientemente la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha promovido una fundamentación más articulada de los derechos de esa población.

En noviembre de 2016, se publicó el texto *Humanidad y discapacidad: una lectura hermenéutico-analógica de los derechos de las personas con discapacidad en*

*México*, coordinado por Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez, bajo los auspicios de la CNDH. Dada la posición estratégica de esta institución por su papel para definir políticas sobre problemáticas sociales relevantes, nos parece que conocer su postura frente a la discapacidad puede ser un indicador valioso para acercarnos a uno de los enfoques que pueden estar influenciando la orientación de las definiciones jurídicas. Además, esta aproximación refleja parte de las preocupaciones que emergen de los movimientos como de parte de la academia. Es a partir de esta convergencia que sus autores plantean reencauzar el debate que atraviesa, en el ámbito nacional, al movimiento reivindicador de los derechos de las personas con discapacidad.

Se dice en la introducción que una de las primeras problematizaciones en el tema es, precisamente, la que compete al movimiento, cuyo eslogan “nada sobre nosotros sin nosotros” se ha desvirtuado en el contexto nacional, ya que se han tergiversado los fines de la lucha y generado polarización “de manera tal que ha dividido al movimiento”. Sin que se nos den muchos elementos al respecto, se sostiene que “la radicalización del discurso de la discapacidad sin duda constituye el principio del fin de la inclusión”.<sup>23</sup> En parte coincidimos con este planteamiento, sobre todo si volvemos a referir el caso del Teletón. Sin embargo, consideramos que la consigna sigue siendo válida si en su lugar aceptamos la tesis de que las personas en situación de discapacidad tienen sus propios mecanismos para transmitir sus deseos y decisiones; es decir son actores y no objetos.

Las consiguientes disquisiciones atañen más a un elemento de interés común por sustentar la aplicabilidad del concepto de los derechos humanos (DH) en la reivindicación de los derechos de las personas con discapacidad. Este texto toma como referente teórico la propuesta epistemológica de Mauricio Beuchot Puente, relativa a la defensa y sustento filosófico precisamente de los DH. Él propone la noción *hermenéutica analógica*, para tratar de interpretar o leer la condición de las personas en general y de aquellas con discapacidad en particular, a partir de asumir como rasgo intrínseco de la humanidad la diversidad, la cual puede ser incorporada analíticamente en términos epistemológicos con la noción de analogía.

Para este autor, los DH pueden ser entendidos como “consagración jurídica de valores morales, necesidades humanas y elementos que demanda la dignidad del hombre”. Su defensa resulta indispensable en la medida en que su vigencia está íntimamente ligada con la consecución del “bien común” entendido como “un conjunto de bienes concretos que el individuo necesita para realizarse en la vida.”

<sup>23</sup> Adalberto Méndez López, “Presentación”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *Humanidad y discapacidad: una lectura hermenéutica de los derechos de las personas con discapacidad en México*, CNDH, México, 2016, pp. 7-10.

Acotando que tal individuo: “Debe tener igualdad para conseguirlos, pero diversidad para tipificarlos”. No obstante, la parte medular del planteamiento está referida al enfoque metodológico ya que en su opinión: “las necesidades del hombre como su dignidad siguen basándose en la naturaleza humana”. Es decir, que la defensa de los DH ha descansado más en enfoques que se nutren de la dimensión biológica de la constitución humana y mucho menos de la dimensión cultural o simbólica.<sup>24</sup> Por tanto, recuperando algunos preceptos de Santo Tomás de Aquino, propone desarrollar una hermenéutica analógica como estrategia de abordaje en el entendido de que “la analogía es proporción, y ésta es la que ha regido algunas de las más conspicuas construcciones de la filosofía moral. El que sea hermenéutica hará que se trate de una ética interpretativa, lo cual le permitirá no ser sólo descriptiva, sino además prescriptiva”. En esta lógica no se trata sólo de una reflexión especulativa, sino de una epistemología que: “Usa la interpretación para pasar de la mera descripción y poder efectuar la prescripción, de manera fundada”.<sup>25</sup>

Dicho planteamiento sirvió de plataforma teórica para que autores como Sofía Tayka Morales Vera pudieran colocar la reflexión sobre discapacidad vinculada al cuestionamiento de lo humano y al papel que sobre ésta debe desempeñar el Estado.

La naturaleza humana es una idea icónica respecto de todo lo humano, es a un tiempo semejante y diferente, para el caso que nos ocupa su universalidad es: circunstanciada porque se da desde todas y cada una de las expresiones de vida en condición de discapacidad; es analógica porque toma distancia del unívoco “vida normal, sin discapacidad”, pero también toma distancia del equívoco “todo es discapacidad, todas las discapacidades son iguales, no hay necesidades, ni derechos específicos”.<sup>26</sup>

Desde el punto de vista de esta autora, toda formulación orientada a la protección de los derechos de las personas con discapacidad debe considerar que se trata

<sup>24</sup> Incluso la utilización del término “hombre” nos puede dar cuenta de la normalización de algunas nociones que no contribuyen a desestabilizar al sujeto de derecho y que tiene efectos directos sobre grandes sectores de la población que no se relaciona con una lógica patriarcal y heteronormativa.

<sup>25</sup> Mauricio Beuchot Puente, “Los derechos humanos como asunto ético, desde la hermenéutica”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *Humanidad y discapacidad: Una lectura hermenéutica de los derechos de las personas con discapacidad en México*, México, CNDH, 2016, pp. 23-36.

<sup>26</sup> Sofía Tayka Morales Vera, “Proyección de la filosofía de los derechos humanos de Mauricio Beuchot a los derechos de las personas con discapacidad. Un ejercicio hermenéutico”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *op. cit.*, pp. 37-54.



de individuos cuya identidad es física y simbólica, por tanto, diversa. En este sentido, la tolerancia, la inclusión y la participación protagónica del Estado, serán componentes fundamentales a considerar.

Por su parte, Arturo Mota Rodríguez profundiza la noción de analogía para fundamentar los derechos humanos de las personas con discapacidad. Tomando en consideración que el concepto de

analogía designa la proporción, una relación de igualdad entre dos o más cosas o términos. [...] Esto se debe a que la proporción nos deja ver algo común entre términos respecto de los cuales hacemos una comparación; [...] por el mismo término se significan distintas proporciones semejantes, y por ello, convenientes en algo; por lo cual un mismo término se predica a distintas cosas en función de alguna semejanza, dependencia o relación.<sup>27</sup>

Esto conduce a entender la dignidad de la persona como un rasgo ontológico. No se trata de un ser absoluto, idéntico en todas sus manifestaciones, pero tampoco completamente diverso como para no reconocer la dignidad del otro. Eso implica la existencia de una relación entre diversos, una semejanza, una identidad analógica. Con estos elementos demanda “tomar en cuenta la diversidad de los individuos en su distinta manera de realizar su legítimo derecho de potestad, dominio y uso para realizar el bien que les es propio, como es lo que pedimos respecto a las personas con discapacidad”.<sup>28</sup>

Otra aportación importante es la de Miguel Ángel Lugo Galicia, quien organiza su argumentación apoyándose menos en una rebuscada argumentación filosófica y más en su experiencia práctica que le ha dado su vínculo profesional con la problemática de la discapacidad. Este autor llama la atención respecto a la persistencia de interpretaciones erróneas o absurdas sobre la discapacidad no obstante que el “iusnaturalismo naturalista” fundamentó con suficiencia la “dignidad de la persona humana” mucho tiempo atrás.

Observa que las personas con deterioro físico o intelectual a menudo son señaladas como “engendros o abominaciones de la naturaleza, que deben ser separados de las personas que gozan de salud y de recta moralidad, por lo que se construyen hospitales, escuelas y otras instalaciones especiales para mantenerlas segregadas.” Esto es prueba suficiente para creer que el concepto de dignidad se ha desvinculado

<sup>27</sup> Arturo Mota Rodríguez, “Una perspectiva analógica de los derechos humanos de las personas con discapacidad”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *op. cit.*, pp. 55-80.

<sup>28</sup> *Idem.*

de la realidad, de la vida cotidiana de esas personas, y requiere de “una analogía, de una proporcionalidad o de una metáfora que lo vuelva a conectar”.<sup>29</sup>

Lugo Galicia atribuye al “juicio de interdicción” el carácter de “llave maestra que abre la puerta para controlar bienes y posesiones de las personas con discapacidad bajo el pretexto de que no pueden tomar decisiones.” Es el instrumento jurídico que asegura férreamente la negación social del derecho a la dignidad de quien vive con discapacidad. Por tanto una propuesta orientada a restablecer la conexión, además de promover experiencias y sistemas educativos que propicien la empatía, debe pasar por “sustituir este juicio por una declaración anticipada de voluntad que haga la persona con discapacidad, sobre su representación, así como sobre quién o quiénes le ayudarán como soportes para enfrentar muchas situaciones de la vida cotidiana, como tratamiento en los hospitales, recorridos de trabajo, vacaciones, transportes, etc.” Sólo de esta manera podrá tener esta población “un enganche con la llamada vida normal para que su dignidad individual y colectiva no se difumine irremediablemente”.<sup>30</sup>

Mauricio Melgar Álvarez, quien se asume como miembro de la comunidad de personas con discapacidad, partiendo de un diagnóstico similar al establecido por el autor previo, también explica la persistencia de la discriminación con base en el fallido esfuerzo ilustrado de terminar con prejuicios metafísicos y mitológicos que continúan siendo actualizados por las generaciones presentes y es el principal obstáculo que impide “la construcción de la sociedad y, en consecuencia, del Estado.” Agrega que dicha resistencia al cambio “tiene su origen en una construcción deficiente de la filosofía del hombre que exige reinterpretarse”.<sup>31</sup>

Melgar considera urgente modificar “las interpretaciones antropológicas que cimentan la aplicación de los instrumentos nacionales e internacionales para la protección de nuestros derechos humanos y consecuentemente, las acciones de política pública que intentan armonizarse con ellos”. Tales interpretaciones insisten en criterios discriminadores toda vez que “nos” visualizan “como seres que no alcanzamos el grado de perfección que implica la humanidad o que, de manera equívoca, asumen nuestra condición como si se tratara de una enfermedad susceptible de curación”.

Desde su perspectiva, con la que concordamos no sólo para el caso de la discapacidad sino en relación a la noción del propio cuerpo, la mirada médica debe ser superada si se quiere terminar con el sufrimiento de las personas que no necesitan cura sino aprender a vivir dignamente con lo que tienen. Más cuando los supuestos

<sup>29</sup> Miguel Ángel Lugo Galicia, “Hermenéutica analógica y los derechos de las personas con discapacidad”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *op. cit.*, pp. 81-104.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> Mauricio Melgar Álvarez, “La existencia con discapacidad: bordeando entre lo unívoco y lo equívoco”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *op. cit.*, pp. 105-130.

tratamientos de normalización implican instituciones de reclusión y tortura con malos tratos “cruels e inhumanos”.

En este punto, el autor propone desarrollar una “antropología analógica” donde se combinen de manera equilibrada y prudente “lo biológico” y “lo simbólico”, las perspectivas científica y cultural. Eso debe traducirse en asumir la diferencia como fundamento para que con base en el criterio del “ajuste razonable” se introduzcan los cambios institucionales, legales y de infraestructura necesarios para colocar a la población con discapacidad en posición de acceder a sus derechos.<sup>32</sup>

Más allá de reconocer o poder coincidir con lo planteado en estos autores, es importante seguir fortaleciendo esta línea de investigación porque contribuye a fortalecer, sino es que a inaugurar, una reflexión sistemática a nivel nacional desde el ámbito institucional y académico sobre el tema de la discapacidad. De prosperar esta reflexión, nutrida por estudios académicos serios, se estará creando una de las condiciones indispensables para avanzar en la transformación del entorno opresivo y vulnerable que viven las personas en situación de discapacidad.

## LOS PARALELOS DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

En los ensayos revisados encontramos indicios de una conceptualización que se hace presente en la redacción de la Constitución que aquí se comenta. Por ejemplo, se subraya la función central del Estado para la promoción, protección y aplicabilidad de los DH; la vinculación de éstos con el reconocimiento de la dignidad humana, su vigencia como condición para alcanzar mínimos de bienestar social y la necesidad de medidas de “ajuste razonable”. Pero también es notable que en la joven Constitución se introdujeran conceptos que intentan llevar esos derechos aún más lejos. Prueba de ello es la definición que se hace de ellos como progresivos y no regresivos, individuales y colectivos, la promoción del diseño universal, la postulación del derecho a una vida y una muerte dignas.

En cuanto al texto en general, como lectores poco avezados en la filosofía del derecho, nos surgen algunas dudas. Es obvio que el gran supuesto que comparten los artículos resumidos es que existe la necesidad de dar un sustento filosófico especial a la aplicabilidad de los derechos humanos en las personas que viven en situación de discapacidad. Si bien como dice Morales Vera,<sup>33</sup> la perspectiva analógica

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Sofía Tayka Morales Vera, “Proyección de la filosofía de los derechos humanos de Mauricio Beuchot a los derechos de las personas con discapacidad. Un ejercicio hermenéutico”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *op. cit.*, pp. 37-54.

permite evadir la dicotomía “vida normal” vs “todo es discapacidad”, la exposición parece dar cierta dosis de credibilidad a la negación de esos derechos. El propio doctor Beuchot<sup>34</sup> se ve obligado a exclamar: “son nuestros semejantes o análogos”. ¿Por qué subrayar la semejanza o analogía? ¿No equivale esto a dar crédito a la duda sobre la condición humana de las personas con discapacidad? Tal parece que se pone en tela de juicio el aserto de que la diversidad humana no cuestiona la semejanza de las personas en lo esencial, especialmente en su igualdad en derechos, tal y como está establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.<sup>35</sup>

Por otro lado, no queda muy clara la necesidad de justificar la extensión de la aplicabilidad de los DH en el caso particular de las personas en situación de discapacidad insistiendo en el uso de la distinción entre el “ellos” y el “nosotros” que está implícita en la expresión “son nuestros semejantes o análogos”. Se soslaya que en el “nosotros” coexisten múltiples identidades que sugieren un universo más heterogéneo que homogéneo. Una comunidad supuestamente “normal” que vista con atención evidencia una estructura jerarquizada a partir de atributos diversos. Cierro que se discrimina y oprime por la discapacidad, pero sucede lo mismo por el color de piel; por el origen étnico; por el género; por nacionalidad; por la edad; etc. El punto en cuestión es que no quedan muy claras las razones de centrar la reflexión en la relación entre un “ellos”, las personas con discapacidad, y un “nosotros”, los “normales”, cuando al parecer el foco del problema está en la relación de la sociedad consigo misma. Es por esta razón que en la Constitución de la CDMX se reconocen 14 grupos con carácter de “atención prioritaria” y donde se incluyen a grupos tan numerosos como jóvenes y mujeres.

En suma, nos parece que la pertinencia de la utilización de la hermenéutica analógica resulta más que convincente para aprehender la diversidad de la vida humana e integrarla en todas sus expresiones bajo el manto de los DH, pero parece demasiado forzado sugerir que en el caso de las personas en situación de discapacidad se requiera una justificación teórica mayor y no baste el simple reconocimiento en ellos de una forma de existencia también diversa sin que ello implique la pérdida de su cualidad analógica o semejanza.

<sup>34</sup> Mauricio Beuchot Puente, “Los derechos humanos como asunto ético, desde la hermenéutica”, en Mauricio Melgar Álvarez y Arturo Mota Rodríguez (coords.), *op. cit.*, pp. 23-36.

<sup>35</sup> En su preámbulo, el documento que plasma los acuerdos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es muy enfático al señalar en su inicio: “b) Reconociendo que las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, han reconocido y proclamado que toda persona tiene los derechos y libertades enunciados en esos instrumentos, sin distinción de ninguna índole”, *op. cit.*, [<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2016.

Otro aspecto que llama la atención es la notable ausencia de los factores político-sociales como elementos explicativos y, en cambio, en su lugar se pone el énfasis en las insuficiencias filosóficas y jurídicas. Lugo Galicia se aparta un poco de esta línea al señalar el peso de los intereses económicos como explicación de las resistencias para suprimir el “juicio de interdicción”, principal instrumento jurídico para impedir el derecho a la autodeterminación de las personas en situación de discapacidad. Pero en general las relaciones y estructuras sociales quedan fuera de los análisis, esto genera la idea equivocada de que la problemática de la discapacidad puede ser suficientemente aprehendida y atendida a partir de, esencialmente, una correcta argumentación filosófica y sus consecuentes derivaciones jurídicas. Aunado a esta parcialidad está el hecho de que la voz de quienes viven en situación de discapacidad es completamente ignorada.

La parcialidad en que incurre este enfoque queda más clara si tomamos como referencia otro desarrollado desde los movimientos sociales precursores que se dieron en otros países como Inglaterra. Por ello, aunque celebramos los esfuerzos presentados en la Constitución, también cuestionamos su reduccionismo al enmarcar la discapacidad sólo en la discursividad de los derechos humanos.

#### ALGUNOS ENFOQUES PARA TOMAR EN CUENTA

El modelo social tiene como punto de arranque una crítica demoledora a lo que se identifica como el modelo médico. Con esta noción se identifican aquellas ideas y concepciones con las que se habían diseñado las políticas institucionales para atender a la población con discapacidad, por considerar que eran en sí mismas discriminadoras y opresivas.

El modelo médico pone el énfasis en la dimensión biologicista al considerar que la discapacidad es consecuencia de “una enfermedad, un accidente, un trauma o estado de salud que requiere de cuidados médicos prestados por profesionales en forma de tratamiento individual”,<sup>36</sup> el tratamiento se restringe a proporcionar rehabilitación, a buscar del “enfermo” la aceptación de su situación y, por tanto, a adoptar una nueva conducta.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Inegi, *Las personas con discapacidad en México: una visión censal*, México, 2004, p. 13.

<sup>37</sup> María López González señala: “En esta concepción biologicista u organicista se considera como apropiada la ciencia natural para explicar los problemas objeto de estudio. La investigación se realiza bajo un enfoque clínico y psicométrico, utilizando métodos experimentales, como consecuencia del predominio de una visión científica positivista”, *Modelos teóricos e investigación en el ámbito de la discapacidad. Hacia la incorporación de la experiencia personal*, [http://www.uclm.es/varios/revistas/docenciaeinvestigacion/pdf/numero6/Modelos\_Discapacidad.doc], fecha de consulta: 25 de agosto de 2016, p. 3.

Es evidente la unilateralidad del modelo al descansar esencialmente en la perspectiva médica y dejar al “enfermo” en un papel completamente pasivo o sumiso. Los excesos a los que puede llevar, como ya se señaló, son la reclusión forzada, tratamientos crueles y la negación de la personalidad jurídica.

Los cuestionamientos a este enfoque señalan en primer lugar su sesgo discriminatorio al fundarse en la existencia de una supuesta “normalidad” con respecto a la cual las personas con discapacidad son colocadas en situación de inferioridad y, por tanto, de “opresión”;<sup>38</sup> en segundo lugar, porque el enfoque médico se encuentra estrechamente entrelazado con ideologías como la teoría de la “tragedia personal” con la que usualmente se percibe y explica la discapacidad. En palabras de Mike Oliver:

No hay duda de que, en el fenómeno de la discapacidad, la teoría dominante, aunque implícita, ha sido la de la tragedia personal. Según esta teoría, la discapacidad es un hecho trágico que les ocurre a individuos desafortunados y aislados, de forma aleatoria. Esta idea influye además en las respuestas de política compensatoria y en las intervenciones terapéuticas diseñadas para ayudar a los individuos a aceptar la tragedia.<sup>39</sup>

La lectura de la discapacidad como factor que resta calidad humana y en automático coloca a quienes la sufren en situación de inferioridad, aunada a la interpretación de la discapacidad como tragedia personal, como hecho eminentemente individual, aislado, son los componentes fundamentales de una ideología perniciosa porque justifica y perpetúa los efectos discriminadores de la discapacidad. Se apuntala así una visión de la discapacidad que la registra como un hecho que nada tiene que ver con las estructuras sociales, económicas, institucionales e ideológicas, liberándolas de toda crítica y responsabilidad.

Paul Abberley y Mike Oliver, ambos sociólogos con discapacidad, entre las décadas de 1980 y 1990 concluyen, por separado, en la necesidad precisamente de fundamentar un cambio paradigmático en el estudio y tratamiento del tema. Se trata de poner en el centro de la reflexión el vínculo entre discapacidad y sociedad. Es Abberley quien sugiere primero que una teoría de la discapacidad puede lograrse mejor “a través del uso del concepto de opresión”.<sup>40</sup> El mismo autor define el término cuando dice que usarlo en un nivel empírico equivale a:

<sup>38</sup> Más adelante nos ocupamos del término.

<sup>39</sup> Mike Oliver, “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”, en Len Barton (comp.), *Discapacidad y sociedad*, Morata, Madrid, 1998, p. 48.

<sup>40</sup> Paul Abberley, “The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability”, *Disability, Handicap and Society* (1987), vol. 2, núm. 1, p. 5.

argumentar que sobre las dimensiones significativas la gente discapacitada puede ser considerada como componentes de un grupo cuyos miembros están en una posición inferior a la de otros miembros de la sociedad porque ellos son gente discapacitada. Es también argumentar que esas desventajas están relacionadas dialécticamente a una ideología o grupo de ideologías las cuales justifican y perpetúan esta situación. Más allá de esto se hace la afirmación de que tales desventajas y sus ideologías que las soportan no son de ningún modo naturales ni inevitables. Finalmente ello implica la identificación de algún beneficiario de este estado de cuestiones.<sup>41</sup>

Siguiendo esta misma línea, Mike Oliver dará el siguiente paso al hablar claramente de un “modelo social” como referente teórico que explica más íntegramente la discapacidad a partir de las siguientes afirmaciones:

la discapacidad no reside en el individuo y su substrato fisiológico deficiente, sino en unas estructuras sociales que no tienen en cuenta sus necesidades y que los condenan a la marginación y a la exclusión. [...] es el contexto social el que contribuye a la construcción de un determinado sentido, y ciertas prácticas asociadas, de la discapacidad. Es el entorno el que determina la existencia de las personas con discapacidad, excluyéndolas de la participación social, recluyéndolas y aplicándoles medidas rehabilitadoras; construyendo espacios físicos que no tienen en consideración sus necesidades; generando estereotipos discriminatorios, etcétera<sup>42</sup>

Se consolida la idea de que la noción de discapacidad prevaleciente es en esencia una construcción social que nace del “fracaso del entorno social para ajustarse a las necesidades y las aspiraciones de los ciudadanos con carencias, más que de la incapacidad de las personas con discapacidad para adaptarse a las exigencias establecidas por la sociedad”.<sup>43</sup> Dicha construcción tiene como referente complementario la construcción social también de un modelo del “ser normal”. Ambas ideas, socialmente construidas, son producto del sentido común, que a su vez suele componerse de conocimientos parciales, contradictorios, prejuiciosos y superficiales.

Se sigue de esta línea argumental que toda estrategia que busque mejorar la vida de las personas con desventaja física o intelectual debe llevar en cuenta que otra de las determinantes de su situación se encuentra en las relaciones sociales

<sup>41</sup> Paul Abberley, “The Concept of Oppression and the Development of a Social Theory of Disability”, *Disability, Handicap and Society* (1987), vol. 2, núm. 1. Ver también Miguel Ángel Vázquez Ferreira, “Discapacidad, globalidad y educación: ¿una nueva ‘política del cuerpo’?”, *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, núm. 6, año 3, agosto-noviembre, 2011.

<sup>42</sup> Citado por Vázquez Ferreira, *op. cit.*, p. 9.

<sup>43</sup> Inegi, *op. cit.*, p. 13.

opresivas, mismas que se nutren de valores e ideologías que son funcionales para órdenes sociales concretos, es decir, históricos.

Por ejemplo, es claro que el capitalismo tiene como una de sus reglas el principio de la competencia que enfrenta a las personas, particularmente en el mundo del trabajo, acicateadas por la exigencia de productividad.<sup>44</sup> En esas condiciones, las personas en desventaja, a veces sólo aparente por su aspecto, son discriminadas por el prejuicio de que su contratación tendrá repercusiones en la productividad y competitividad del contratante.

Otra derivación de la revisión crítica ha conducido al rechazo del propio término de discapacidad. Se trata de un término que lleva impreso los viejos supuestos del modelo médico debido a que define a la persona con base en sus rasgos negativos, obscureciendo por completo las características positivas o atributos susceptibles de ser desarrollados en una potencial rearticulación social. Como una manera de superar las implicaciones opresivas de la noción referida se sugiere la noción de “diversidad funcional”.<sup>45</sup>

Resumiendo, este enfoque llama a abordar la discapacidad desde un ángulo crítico de la sociedad en su conjunto, puesto que ella en su totalidad, con su lógica de funcionamiento económico, social, político, cultural y por supuesto institucional, genera y asigna los sentidos a partir de motivaciones que están más allá del conocimiento académico o filosófico.

Desde esta postura, lo “normal” y la “discapacidad”, en tanto nociones socialmente construidas llevan en su contenido dosis muy altas de ambigüedad. En cambio, el concepto que parece dotado de mayor certeza y una intencionalidad positiva es el de “diversidad funcional” por enfatizar el potencial de las personas.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Desde nuestra perspectiva, podemos reconocer una apertura en el debate legislativo en materia de diversidad, por lo que en este sentido podemos coincidir con las afirmaciones de que la Constitución para la CDMX tiene una visión de avanzada, que es resultado de un conjunto de actores que han venido a contradecir universalismos y asociaciones que de cierto modo anclaban a los sujetos de derechos a determinismos que impactan en el reconocimiento y ejercicio pleno de derechos.

<sup>44</sup> Mike Oliver, *op. cit.*, p. 44.

<sup>45</sup> Javier Romanach y Manuel Lobato, “Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano”, *Foro de Vida Independiente*, mayo 2005, p. 4, [[http://www.asoc-ies.org/vidaindepen/docs/diversidad%20funcional\\_vf.pdf](http://www.asoc-ies.org/vidaindepen/docs/diversidad%20funcional_vf.pdf)], fecha de consulta: 26 de agosto de 2016.



La discusión aún debe profundizarse, sobre todo considerando, como lo hizo la constituyente, las voces de quienes vivencian y encarnan experiencias asociadas a situaciones de vulnerabilidad, como puede ser la discapacidad. Esta misma, que en apariencia suele considerarse como una sola condición, ahora podemos afirmar y reconocer su multiplicidad y dinámica, pero sobre todo una posibilidad compartida.

Sin duda, los dos enfoques que aquí se abordaron enriquecen notablemente la comprensión y la atención de la discapacidad en México porque aportan líneas de reflexión que, de profundizarse, tendrán efectos útiles para mejorar la vida de las personas tocadas por esa circunstancia de vida. Así como la dimensión biológica necesita ser equilibrada con la dimensión cultural en la comprensión del hecho social conocido como “discapacidad”; tampoco puede ser abordado integralmente si se dejan de lado las determinantes provenientes de las relaciones sociales o, a la inversa, si por atender éstas no se contempla el potencial de los DH como herramienta fundamental.

Con base en la reconstrucción que hemos hecho de los abordajes sobre la discapacidad, el filosófico-jurídico de la CNDH y el del modelo social de la escuela inglesa, se puede establecer que los preceptos establecidos en la Constitución de la CDMX, en cuanto a derechos en general y en cuanto a DH en particular, presentan avances significativos en la medida en que, en más de un sentido, se colocan por encima de lo aceptado públicamente por instancias como aquella comisión.

Se observa, en los preceptos constitucionales, una mayor cercanía con la postura de los defensores del modelo social de la discapacidad en tanto que, en lugar de suponer un sujeto de derecho representativo, asume la perspectiva mucho más real de reconocer una diversidad de sujetos coexistiendo en condiciones de “desigualdad estructural”. Con la noción de “Grupos de atención prioritaria”, donde se incluye a las personas con discapacidad, se reconoce *de facto* una sociedad generadora de desigualdad desde las diversas dimensiones que la componen: económica, social, ideológica, biológica, etcétera. Muy al margen del principio liberal que decreta la igualdad de derechos. También se avanza al tomar como base suficiente las nociones de diversidad y desigualdad estructural para establecer la relación entre vigencia de los DH y el bienestar social; entre otras.

En todo caso, queda claro que con la inclusión, a nivel constitucional local, de los “grupos de atención prioritaria” se da relevancia a un campo de estudios sociales que, en el caso del colectivo de personas en desventaja física o intelectual, más que necesarios resultan urgentes dado el número elevado de personas que pertenece a él y que reclaman atención en muchos sentidos.

*Estudios de la Ciudad de México y su Constitución* se terminó de imprimir en febrero de 2018, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores. José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.16.35.75, logos.editores@gmail.com. La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.











Los fatídicos acontecimientos recientes en la Ciudad de México opacan cualquier intento anterior de descifrar el entramado de nuestra urbe, la cual, después del segundo 19 de septiembre, tomará rutas inesperadas. Esto ya nos consta, tenemos una experiencia anterior. Los hechos, procesos y actores que despertaron y se nos impusieron en 1985, lo demostraron al proliferar en una miríada de vías que ahora son antecedente de los textos que contiene este libro.

Esta obra refleja un piso debajo de la nueva realidad que viviremos a partir de ahora y propone mirar a nuestra ciudad desde distintas perspectivas disciplinarias. La Ciudad de México es considerada como una unidad compuesta por distintas partes —a veces contradictorias— sujeta a lógicas disímiles, algunas destructivas, que atentan contra su territorio, su medio ambiente y sus ciudadanos. Al mismo tiempo, dichos ciudadanos luchan e imaginan su ciudad y las vicisitudes de su entorno de una manera particular e independiente de los partidos y los personajes políticos que, a su vez, se imaginan una entelequia de ciudad plasmada en la naciente Constitución de la Ciudad de México.

ISBN 978-607-28-1265-9



9 786072 812659