

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

DR. JOSÉ LUIS GAZQUEZ MATEOS

RECTOR GENERAL

LIC. EDMUNDO JACOBO MOLINA

SECRETARIO GENERAL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, UNIDAD XOCHIMILCO

DRA. PATRICIA E. ACEVES PASTRANA

RECTORA

DR. ERNESTO SOTO REYES GARMENDIA

SECRETARIO

COORDINACIÓN DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

LIC. RENÉ ÁVILES FÁBILA

COORDINADOR

DIVISIÓN DE CIENCIAS Y ARTES PARA EL DISEÑO

DR. LUIS ADOLFO ROMERO REGUS

DIRECTOR

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

LIC. GERARDO ZAMORA FERNÁNDEZ DE LARA

DIRECTOR

DEPARTAMENTO DE POLÍTICA Y CULTURA

MTRO. MARIO ALEJANDRO CARRILLO LUVIANOS

JEFE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, UNIDAD XOCHIMILCO

CALZADA DEL HUESO 1100, COLONIA VILLA QUIETUD

04960, MÉXICO, D.F.

MÉXICO

GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA
EL DESAFÍO DEL CAMBIO

GOBIERNOS DE IZQUIERDA EN AMÉRICA LATINA

El desafío del cambio

Beatriz Stolowicz
(coordinadora)

Hugo Zemelman
José Eduardo Utzig
Álvaro Portillo
Margarita López Maya
Nidia Díaz
Telésforo Nava y Emilio Pradilla
Armando Fernández Soriano
Beatriz Stolowicz



Diseño de portada: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Primera edición: noviembre de 1999

Primera reimpresión: agosto de 2001

**Gobiernos de izquierda en América Latina.
El desafío del cambio**

© Beatriz Stelowicz

© Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

© Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Derechos exclusivos de edición reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita de los editores.

Editado en México por Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Manuel María Contreras núm. 73, Col. San Rafael

México, D. F., C. P. 06470, Tel. 5097-20-70

E-mail editorial@plazayvaldes.com.mx

ISBN: 968-856-741-8

Impreso en México

Printed in Mexico

ÍNDICE

Prólogo.	9
<i>Sergio Bagú</i>	
Presentación	11
<i>Beatriz Stolowicz</i>	
Enseñanzas del gobierno de la Unidad Popular en Chile.	19
<i>Hugo Zemelman</i>	
La izquierda en los gobiernos locales: el caso de Porto Alegre.	41
<i>José Eduardo Utzig</i>	
Innovación política y transformaciones en Montevideo luego de ocho años de gobierno de izquierda.	65
<i>Álvaro Portillo</i>	
Alcaldías de izquierda en Venezuela: gestiones locales de La Causa Radical (1989-1996).	81
<i>Margarita López Maya</i>	
El buen gobierno: reto de la izquierda en El Salvador.	111
<i>Nidia Díaz</i>	

Ciudad, democracia y equidad social: el desafío del PRD en la Ciudad de México.	133
<i>Telésforo Nava Vásquez y Emilio Pradilla Cobos</i>	
Realidades, retos y posibilidades de los municipios cubanos en el fin de siglo.	165
<i>Armando Fernández Soriano</i>	
La izquierda, el gobierno y la política: algunas reflexiones.	183
<i>Beatriz Stolowicz</i>	

CIUDAD, DEMOCRACIA Y EQUIDAD SOCIAL: EL DESAFÍO DEL PRD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Telésforo Nava Vásquez*
Emilio Pradilla Cobos**

Las elecciones del 6 de julio de 1997 llevaron a Cuauhtémoc Cárdenas a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal (Ciudad de México, capital del país) y dieron a su partido, el de la Revolución Democrática (PRD)¹, la mayoría absoluta en su Asamblea Legislativa; el Partido Acción Nacional (PAN)² obtuvo triunfos en varias gubernaturas

* Profesor-Investigador de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa Integrante del Gobierno del Distrito Federal

** Profesor-Investigador de la División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Colaboración: Lisset Márquez López, Ayudante de Profesor de la División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y de Alicia Peralta Sanchez, integrante del Gobierno del Distrito Federal

¹ El Partido de la Revolución Democrática se formó luego de las elecciones presidenciales de 1988, en las que todo indica que el Partido Revolucionario Institucional, en el poder, llevó a cabo un gran fraude contra Cuauhtémoc Cárdenas, entonces candidato a la presidencia por el Frente Democrático Nacional. En el PRD se sumaron los integrantes de la Corriente Democrática escindida del PRI en 1986, el Partido Mexicano Socialista (resultante de un proceso de fusiones de fuerzas de izquierda, incluyendo al Partido Comunista Mexicano), otras agrupaciones de izquierda, organizaciones sociales e intelectuales independientes.

² El Partido Acción Nacional, con más de medio siglo de existencia, es el partido histórico de oposición de derecha en México. Aunque sus diferencias con el partido gobernante se han diluido desde que éste asumió el neoliberalismo, y pactó con él abiertamente durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se ha beneficiado de la lucha democrática, manteniéndose como segunda fuerza electoral, ganando diversas gubernaturas y gobiernos municipales de gran importancia, sobre todo en el norte de México, en el actual juego político tripartidista mantiene un inestable equilibrio con el PRD, muy cerca del caudal electoral del PRI.

estatales; y el Partido Revolucionario Institucional (PRI)³ perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados luego de siete décadas de hegemonía total. Se dio la apertura de espacios de pluralidad política que constituyen un nuevo paso hacia la transición a la democracia⁴ reivindicada desde hace muchos años por diversos sectores de la ciudadanía y por los partidos políticos de oposición democrática.

Pero no ocurrió un cambio de régimen político, ni en el país ni en las entidades donde triunfó la oposición, de derecha o de izquierda. El autoritario *régimen de partido de Estado* sigue siendo el dominante; las estructuras del viejo Estado siguen en pie, sin que las reformas, introducidas a cuentagotas, cambien su naturaleza; y las políticas económicas, políticas y culturales neoliberales siguen guiando el devenir social con su carga de dependencia internacional, pérdida de soberanía, permanencia de la crisis económica estructural, empobrecimiento de las mayorías y exclusión social. Si la *democracia formal* ha avanzado, la *real* se encuentra aún en el atolladero, enfrentando barreras enormes a su desarrollo.

Las fuerzas del viejo régimen están vivas e integran a una parte de la oposición, la *panista*, lo que las hace aún mayoría; y las que podrían crear uno nuevo son todavía débiles, poco cohesionadas y muestran las huellas de una cultura política y social resistente, producto de setenta años de historia. En estas notas daremos una mirada a lo acaecido recientemente en la Ciudad de México, para subrayar los avances de la democratización pero también sus límites, describir las tareas pendientes para la

³ El Partido Revolucionario Institucional, emergido del pacto social posrevolucionario, gobierna hegemoníamente al país desde hace siete décadas. Luego de la crisis de 1982 abandonó públicamente su ideología *nacionalista revolucionaria* con la cual se había autodefinido desde su origen, para adherirse abiertamente al neoliberalismo. Se le caracteriza como *partido de Estado*, en razón de su fusión plena con el aparato de Estado, su subordinación total a la estructura gubernamental y en particular a la dirección verticalista del Presidente de la República en turno, y al uso de la maquinaria gubernamental y los fondos públicos para su mantenimiento organizativo y electoral.

⁴ Discrepamos con Samuel P. Huntington quien afirma que lo que define a un sistema político democrático es la celebración periódica de elecciones "limpias y honestas" para seleccionar a los principales dirigentes del gobierno. Cfr. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires, Paidós, 1991, p. 20. Esta es sólo una condición necesaria de la *democracia formal capitalista* que no la garantiza ni agota las posibilidades sociales de caminar hacia un objetivo más elevado de libertad individual y colectiva, participación ciudadana en el ejercicio del poder y la gestión pública e igualdad económica, política, cultural y de género, hacia crecientes grados de *democracia real*. Hablamos de una *transición a la democracia*, un *proceso de democratización ininterrumpida*, que puede estar sujeto a frenos y estancamientos, regresiones violentas o aceleraciones, pero que siempre estará inconcluso aun si alcanza estadios elevados. Mucho se ha escrito sobre la esencia autoritaria de la economía, la política y el Estado en el capitalismo. En opinión de sus publicistas, el *neoliberalismo* dominante en México es la forma más cercana al ideal de la sociedad de libre mercado, pero no ha podido demostrar su identidad con la democracia, aun si su imperio coincide con el retorno de América Latina a formas más o menos amplias de libertad electoral formal, ha mostrado que en el conjunto de relaciones económicas y sociales conlleva situaciones extremas de autoritarismo, desigualdad y exclusión. México es un ejemplo paradigmático, que lleva a Lorenzo Meyer a hablar del "liberalismo autoritario". Cfr. *El liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1996.

izquierda y esbozar algunas condiciones sociales necesarias a la transición, apenas vislumbrada, en la capital del país.

El Distrito Federal, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y la Megalópolis del Centro de México

En México y otros países latinoamericanos, los procesos de cambio demográfico, económico, tecnológico, social, político y cultural de las últimas décadas han llevado a la superación de los viejos límites de la *ciudad*; asistimos a la estructuración de nuevas formas de concentración territorial como *sistemas urbanos*, *conurbaciones*, *metrópolis* y *megalópolis* que expresan la dialéctica entre la totalidad y sus partes.⁵ El proceso de industrialización y urbanización posterior a la Segunda Guerra Mundial, concentrador en lo económico y centralista en lo político,⁶ dio lugar a un intenso crecimiento demográfico y físico del Distrito Federal (DF), que lo integró con un creciente número de municipios del vecino Estado de México⁷ en el marco de la *metropolización*, rompiendo la unidad político-administrativa de la gran ciudad.

Con 17.1 millones de habitantes en 1995, la *Zona Metropolitana de la Ciudad de México* (ZMCM) es la concentración urbana más grande de América Latina⁸ y una de las mayores del mundo. Está formada por el Distrito Federal (DF) y 58 municipios conurbados de otras entidades federales. Aunque el dinamismo poblacional de sus dos componentes, en términos de tasa de crecimiento anual promedio, disminuye desde 1970, su masa demográfica total continúa creciendo. La tasa de crecimiento poblacional del DF ha sido baja en las últimas tres décadas, sobre todo entre 1990 y 1995 (0.5 por ciento anual), mientras que la de los municipios conurbados ha sido intensa (3.3 por ciento anual), dando lugar a un crecimiento para la ZMCM de 1.9 por ciento anual, lo que permite prever para el año 2000 una población total de 18.8 millones de habitantes.⁹

Impulsada por el crecimiento demográfico, la modernización infraestructural y edilicia, así como por la acción combinada de la promoción inmobiliaria y los

⁵ Emilio Pradilla "Regiones o territorios, totalidad y fragmentos reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional urbana" Santiago de Chile, *Eure*, vol. XII, núm. 68, Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Católica de Chile, abril de 1997.

⁶ Emilio Pradilla *Territorios en crisis* México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco-Red Nacional de Investigación Urbana, 1993.

⁷ El Estado de México es una de las 32 entidades federativas que constituyen los Estados Unidos Mexicanos o República Mexicana, como se denomina el país. En su ubicación geográfica rodea prácticamente el territorio del Distrito Federal (N de la E).

⁸ Emilio Pradilla. "Metrópolis y megalópolis en América Latina" México, *Diseño y Sociedad*, núm. 8, División de Ciencias y Artes para el Diseño, UAM-Xochimilco, 1998.

⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) *Resultados preliminares Censo de población y vivienda 1995*. México, INEGI, 1996.

asentamientos populares de subsistencia, la extensión física de la metrópoli continúa, dispersa y fragmentaria, sobre las áreas rurales restantes del DF, saturando el territorio de los municipios conurbados e integrando otros nuevos en un movimiento centrífugo continuo.

Durante las tres últimas décadas, el crecimiento demográfico y físico simultáneos de la ZMCM y de otras ciudades y áreas metropolitanas¹⁰ situadas a su alrededor a una distancia-tiempo menor a 150 minutos; la densificación de las redes de infraestructura y servicios en ellas y en sus conexiones, y la intensificación y complejización de los flujos de personas, mercancías, capital e información han tejido una trama urbana que incluye 515 localidades de 6 estados federales distintos, con una población total en 1995 de 24.0 millones de habitantes: es lo que denominamos la *Megalópolis del Centro de México* (MCM).¹¹ La estructura territorial en formación es una gigantesca trama discontinua y fragmentaria de formas territoriales articuladas por múltiples redes infraestructurales y flujos. El crecimiento demográfico de las ciudades de la corona exterior al sistema es mayor (2.7 por ciento anual) que la del núcleo central, dando lugar a un incremento poblacional de 2.2 por ciento para el conjunto entre 1995 y 2000, superior al de todo el país (1.8 por ciento anual).¹²

Mientras la ZMCM albergaba al 18.7 por ciento de la población total mexicana en 1995, la MCM alcanzaba al 25.4 por ciento y su tendencia futura parece ser creciente. Esta megalópolis constituye un nuevo nivel, una nueva forma cuantitativa y cualitativa de la *concentración urbana* que echa por tierra las ilusiones desconcentradoras y descentralizadoras que llenaron el discurso político y académico de los años setenta. Pero el fenómeno es aún más complejo. Si nos atenemos a la intensidad de flujos y la dinámica territorial, podríamos asumir que la zona metropolitana de Querétaro-San Juan del Río, alejada sólo unos 30 minutos más del núcleo central de la MCM, pero ubicada en el cruce de caminos carreteros, férreos e informáticos hacia el noreste y el noroeste, en la ruta del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sería la frontera norte de la megalópolis. Esta zona metropolitana forma parte también

¹⁰ Incluye la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, las conurbaciones San Martín Texmelucan-Puebla-Santa Ana Chautempan-Tlaxcala, Cuernavaca-Cuautla, Toluca-Lerma y Pachuca, así como otros centros urbanos menores, localizados sobre 6 estados federales diferentes

¹¹ Gustavo Garza "El futuro de la Ciudad de México, megalópolis emergente", en Gustavo Garza (Coord.), *Atlas de la Ciudad de México* México, Departamento del Distrito Federal-El Colegio de México, 1988 Y Emilio Pradilla "La megalópolis neoliberal gigantismo, fragmentación, exclusión" México, *Economía Informa* núm 256, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, junio de 1997

¹² Departamento del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (versión 1996)* México, DDF-SEDUVI, 1996 También, Departamento del Distrito Federal y Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de México *Proyecto de Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México* México, DDF-SEDESOL-Gobierno del Estado de México, 1997

de un sistema urbano menor, el del Bajío, por lo que podríamos suponer una tendencia futura a la articulación de ambos sistemas, teniéndola como bisagra y nodo.

La cartografía muestra un territorio en apariencia fragmentado, con rupturas de continuidad entre la mayoría de los componentes del sistema. Cada uno de sus núcleos tiene aún lógicas de crecimiento relativamente autónomas, impulsadas por las iniciativas de sus propios actores, incluyendo los gobiernos locales que compiten por su propio desarrollo y la atracción de capitales hacia su territorio. Sin embargo, el crecimiento de cada núcleo es centrífugo, produciendo cada vez más tangencias territoriales entre unos y otros; al mismo tiempo, en las líneas carreteras, de infraestructura y equipamiento, sometidas a procesos de modernización, se producen crecientemente asentamientos poblacionales y de actividades que tienden a formar una red territorial. La promoción inmobiliaria habitacional, comercial, de gestión, recreativa e industrial, de diversas escalas, juega un papel creciente en esta homogeneización territorial.

Desde el punto de vista del capital y sus flujos, el territorio megalopolitano y en particular sus nodos dominantes, sus articulaciones con el núcleo central y, más lentamente, las que se tejen reticularmente, aparecen cada vez más como áreas homogéneas y, en la medida que avanza la densificación de las *condiciones generales de la acumulación*, relativamente indiferentes en términos de localización. Se observa un movimiento importante del capital productivo entre sus componentes, originado por las nuevas inversiones, sobre todo extranjeras, o por el desplazamiento de la industria de la ZMCM hacia las ciudades de la corona y sobre todo a Querétaro, mejor localizada en las rutas del TLCAN, que comparte las economías de aglomeración de la megalópolis y presenta menores deseconomías localizadas en razón de su menor tamaño, la inferior magnitud de sus conflictos urbanos y la mayor disponibilidad de tierra urbanizable. Los componentes de la megalópolis comparten crecientemente las *economías de aglomeración*, las *externalidades* y las *ventajas competitivas* que su crecimiento físico y económico como sistema está creando, aunque las desventajas derivadas todavía no son similares.

Los flujos de capital hacia los territorios de la megalópolis son desiguales, no los incluyen a todos y presentan ritmos temporales asincrónicos. Este desarrollo desigual se manifiesta en la exclusión de áreas agrícolas intersticiales, cuya producción se descompone al tiempo que sus habitantes se pauperizan; y pueblos rurales estancados o en deterioro, que no son aún alcanzados por los flujos de capital o la migración de población localizada en los extremos de la escala social: sectores de altos ingresos en fraccionamientos residenciales o núcleos de residencias secundarias de recreo; o sectores populares en asentamientos irregulares. La fragmentación territorial y social se reproduce también al interior de cada uno de los núcleos, en áreas segregadas y crecientemente excluyentes y aisladas, en función de las actividades y los sectores sociales

que se asientan en cada una, con distintos procesos de modernización e integración a los flujos de capital, mercancías y tecnología.

La megalópolis del centro es una de las *regiones ganadoras* en la llamada globalización;¹³ reúne las mayores *ventajas comparativas* para la competencia desigual en el TLCAN y el comercio mundial.¹⁴ En 1993, según la última información oficial publicada,¹⁵ la ZMCM concentraba 34.58 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país; y la Megalópolis del Centro, incluyendo a Querétaro, 42.95 por ciento. En ambos casos, la década de los ochenta había significado una caída de la participación relativa en la economía nacional, pero la de los noventa se inició con una tendencia a la reconcentración, cuya lógica parece continuar actuando, reforzada por la operación desde enero de 1994 del TLCAN y los efectos de la crisis financiera y la recesión productiva de 1995, aunque se carece de la información estadística para confirmarla.

Estos datos muestran la existencia de una compleja trama industrial, comercial, financiera, bancaria, de servicios y de fuerza de trabajo de la mayor calificación a nivel nacional que, junto con el mercado derivado de la concentración poblacional, constituyen la base de las *ventajas comparativas*. A ellas hay que añadir la concentración de centros universitarios y de investigación, de investigadores, profesionistas y técnicos, como base de conocimiento científico y técnico para la competitividad internacional. Al mismo tiempo, en la ZMCM y su área de influencia se ha concentrado y centralizado históricamente la mayor inversión en infraestructura, medios de comunicación y servicios tecnológicamente avanzados, como condiciones generales de la acumulación de capital. Finalmente, la ubicación del aparato del gobierno federal en el Distrito Federal, fuertemente centralizado y centralista como parte del *régimen político de partido de Estado* presidencialista y autoritario, que aún se mantiene, elemento explicativo fundamental de los factores antes descritos, ha actuado como otra ventaja para la concentración económica, la productividad y la competitividad.

Como componente esencial de esta concentración, en 1996 encontramos la localización en la ZMCM del 53.60 por ciento de las sedes sociales de los 500 más grandes monopolios asentados en el país, los cuales controlan 67.17 por ciento del capital

¹³ Emilio Pradilla "México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte el futuro en busca de presente" En Georges Couffignal, *Los procesos de integración en América Latina* Stockholm, Stockholm University, Institute of Latin American Studies, 1996

¹⁴ Las ciudades de la línea fronteriza con Estados Unidos, donde crece rápidamente la *industria maquiladora*, con sus ventajas de localización, se especializan en esta actividad pero carecen de la estructura industrial, financiera y comercial compleja y demás condiciones para convertirse en verdaderos polos industriales. La megalópolis *regiomontana* (Monterrey, Nuevo León) combinaría las dos condiciones favorables. Véase Emilio Pradilla *Territorios en crisis*, op. cit.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática *Sistema de Cuentas Nacionales de México Producto Bruto Interno por entidad federativa 1993* México, INEGI, 1996

contable, 69.90 por ciento de sus ventas y 66.86 por ciento del personal ocupado.¹⁶ Aunque la actividad económica no se encuentre localizada territorialmente en la ZMCM, el control de su gestión se convierte en una ventaja competitiva adicional para la inserción subordinada de la ZMCM en la globalización. Estas sedes son nodos de los flujos financieros y de todo tipo de información económica y tecnológica. En el mediano y largo plazos, en el marco de dos décadas de estancamiento económico nacional, esta concentración de ventajas competitivas se lleva a cabo generando desventajas relativas en otras áreas del país, particularmente en el sur y centro-norte, que se van convirtiendo en *regiones perdedoras* en la globalización, excluidas de sus procesos, reafirmando y ampliando su atraso histórico.

La reforma política inconclusa

Desde el punto de vista de los procesos políticos, el Distrito Federal se enfrenta a los cambios en curso en una situación de desigualdad jurídica y político-administrativa en relación con el resto de entidades federales y los demás componentes de esta compleja realidad urbano-regional, que acabamos de describir. La transición a la democracia se hace, por ello, aun más difícil que en el resto del país.

Ciudad políticamente fragmentada, Estatuto de excepción y ciudadanos de segunda clase

La actual estructura administrativa fragmenta la ciudad real, *el Área Metropolitana de la Ciudad de México*, en dos entidades: el Distrito Federal y un número creciente de municipios conurbados del Estado de México (58 actualmente), que mantienen su unidad gracias al centralismo político estatal, pero que se perdería si se ejerciera plenamente la autonomía municipal constitucional. Las consecuencias son: gobiernos autónomos y diferenciados; derechos políticos desiguales para los ciudadanos de las dos partes; órganos legislativos y ejecutivos separados, con distintos grados de autonomía y poder; desequilibrio en el presupuesto y gasto público por habitante de las dos partes; procesos de planeación y gestión diferenciados y descoordinados; y gestión autónoma de los servicios públicos, no necesariamente separables.

¹⁶ La encuesta anual realizada por la revista *Expansión* a las 500 empresas más importantes del país registra la información en el lugar de ubicación de la sede social de la empresa y no establece la localización de sus múltiples locales de actividad directa. Por ello, la concentración se refiere al lugar y capacidad de la gestión empresarial que, en ocasiones no precisables, coincide también con el lugar de la actividad empresarial concreta. Véase "Las 500 empresas más importantes de México", *Expansión*, México, agosto de 1997.

La ciudad real está fragmentada en su gestión, dando lugar a múltiples problemas de descoordinación, incoherencia, duplicidad y dispendio. Una reforma política democrática, estructural e integral de la ciudad no puede limitarse al reacomodo de procesos electorales y funciones administrativas; debe hallar alternativas a los problemas derivados de la fragmentación urbana. En los últimos años, las tendencias políticas se han diferenciado en las dos partes de la ZMCM: los municipios conurbados se reparten equilibradamente entre gobiernos del PRI, PAN y PRD, con gobernador estatal del PRI; mientras el DF es gobernado desde 1997 por el PRD. En el Congreso local del Estado de México el PRI carece de mayoría; en la Asamblea Legislativa del DF el PRD tiene amplia mayoría absoluta.

La cuestión de la democratización del DF está planteada desde el Congreso Constituyente de 1824, en cinco aspectos: localización de los poderes ejecutivo y legislativo de la Federación; delimitación del territorio donde se asientan en la Ciudad de México; manera de seleccionar a sus gobernantes; creación del Estado del Valle de México o de Anáhuac; y formas de participación política de la ciudadanía.¹⁷ Desde entonces, con períodos de cambio, e ininterrumpidamente desde 1928, se ha mantenido un estatuto político de excepción y una forma de gobierno particular para el DF con respecto al resto de las entidades federadas.

En este tiempo, diversas fuerzas políticas y sociales han intentado resolver esta cuestión, enfrenándose a la postura del PRI o sus antecesores. En el sexenio de Carlos Salinas, la lucha de partidos de oposición, organizaciones sociales y ciudadanos independientes por la solución global de estos cinco aspectos, naufragó ante el autoritarismo del partido de Estado y su cabeza. La *Reforma Política para el Distrito Federal*¹⁸ aprobada en julio de 1994 con los votos del PRI y el PAN dejó sin resolver problemas fundamentales de la democratización de la capital; pero abrió la puerta al paso dado en las elecciones de 1997, y a una nueva reforma de la base constitucional y legal del DF,¹⁹ que tampoco concluye la tarea.

Desde 1928, al menos, los ciudadanos del DF tenían derechos políticos restringidos; su estatuto de excepción significaba la ausencia del derecho a elegir a sus gobernantes que tienen los demás mexicanos. La cabeza del gobierno del DF era designada por el Presidente de la República y, como continuidad de esta forma centralista y vertical, los

¹⁷ Víctor Ballinas y Alfonso Urrutia "Hacia la democratización del Distrito Federal " Y "Hacia la democratización del Distrito Federal la perspectiva académica" México, *Perfil de La Jornada*, 3 y 23 de marzo de 1992, respectivamente

¹⁸ Cámara de Diputados LV Legislatura *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* México, Cámara de Diputados, 1994

¹⁹ Congreso de la Unión "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley de Expropiación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" México, *Diario Oficial*, 4 de diciembre de 1997

Delegados de las 16 territoriales en que se divide, nombrados por el Jefe o Regente del DF. La función legislativa era asumida por el Congreso de la Unión, no por un congreso local. Hasta la constitución de la *I Asamblea de Representantes del Distrito Federal* (ARDF) en 1988, la representación política de la ciudadanía fue asignada a Consejos Consultivos carentes de funciones de gobierno, apéndices del partido de Estado, designados o elegidos por sistemas indirectos y sin representatividad real. Hasta la reforma de 1994, los poderes de las dos primeras Asambleas de Representantes fueron limitados, subordinados a los del Congreso de la Unión o el Regente. Los ciudadanos del DF carecieron de representación política propia que expresara la correlación de fuerzas políticas locales, o de canales directos y democráticos de participación en la gestión pública de la entidad.

La Reforma Política a cuentagotas

En los últimos seis años ha habido dos reformas políticas: en 1993-1994 y en 1997. Ninguna de las dos ha construido una legalidad que garantice plenamente la solución de los cinco problemas centrales antes enlistados, que allane el camino hacia la democratización.

La reforma política del DF que concluyó en 1994 siguió los cánones tradicionales del PRI. La iniciativa emanó del poder ejecutivo federal y de su subalterno, el Regente.²⁰ La Consulta Popular institucional fue formal, sin convocatoria a la ciudadanía, los participantes carecían de representación expresa de ciudadanos o agremiados, ni debatieron previamente sus posiciones. El gobierno decidió qué puntos de vista asumir y cuáles no. La consulta popular plebiscitaria convocada autónomamente por algunos ciudadanos, sin apoyo o con la oposición de las autoridades, del PRI y los medios de comunicación controlados, tuvo una participación limitada; y sus resultados fueron desechados por el gobierno.

El procedimiento legislativo fue gradualista, para posibilitar las maniobras según las coyunturas y correlaciones políticas. Primero las reformas a la Constitución;²¹ un año después, el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*;²² y más tarde la *Ley de Participación Ciudadana*²³ que especificaría aspectos fundamentales de las dos anteriores. El método usado fue la concertación cupular entre los partidos con presencia

²⁰ Presidencia de la República "Iniciativa de decreto por el cual se reforma la Constitución Política" México, 1993 (fotocopia)

²¹ *Ibidem*

²² *Op cit*

²³ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* México, 26 de noviembre de 1998 (fotocopia)

parlamentaria, en ausencia de la ciudadanía y sus organizaciones. Lo aprobado fue resultado de la alianza estratégica entre PRI y PAN, que permitió, con alto costo para la democracia, la sanción de las reformas constitucionales del *salinismo*.

Puesto que la ZMCM concentra parte importante de la población del país y es polo dominante de su actividad económica, política y cultural, lo que le da un peso político capaz de contrapesar al del Presidente, el PRI-Gobierno mantiene su fragmentación. En el marco del presidencialismo, la Reforma Política propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por mayoriteo en la Cámara de Diputados en 1993, no buscó la constitución de una entidad político-administrativa unitaria (Estado de Anáhuac o 32) descentralizada y democrática, con estructura legislativa y ejecutiva coherente y eficiente, sino que armó un batiborrillo de instancias y funciones que mantuvo el poder del Presidente.

En el ámbito legislativo, actuarían sobre el DF el Senado, la Cámara de Diputados, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y los Consejos de Ciudadanos, sin relaciones orgánicas ni controles mutuos. Como se mantuvo la falta de separación de poderes y la capacidad de iniciativa legislativa del Presidente y del Jefe del DF que él nombraba (históricamente han sido sus iniciativas las que se convierten en leyes y no las de los representantes populares),²⁴ el gran legislador seguía siendo el Ejecutivo. La materia de cada instancia legislativa se superponía, duplicaba o contraponía, pudiendo anularse en la práctica: el Congreso de la Unión podría legislar para “la zona metropolitana del Valle de México”, en materias en que la ARDF legislaba para la fracción del DF. El Ejecutivo Federal mantenía una de las funciones básicas en el desarrollo urbano: fijar la política económica, financiera y de endeudamiento, condición necesaria para la aplicación de cualquier política aprobada por los órganos legislativos, en particular, la ARDF. La fragmentación y superposición iban más lejos, pues había que añadir el Congreso del Estado de México y los demás estados cuyos municipios se integren a la MCM, y a los cabildos municipales de todos ellos.

Se desconoce aún la naturaleza del *Consejo Metropolitano del Valle de México* incluido en la reforma, aunque la posición del PRI hacía temer que se convirtiera en un cenáculo de burócratas de alto nivel, repitiendo la experiencia fallida de coordinación metropolitana del pasado.²⁵ De hecho, hasta la fecha no se ha formado.

En el ámbito ejecutivo, nada empeoraba pero tampoco mejoraba: en la ZMCM se mantendría el gobierno fragmentario del “Jefe” del DF y sus Delegados designados, los presidentes electos de los municipios conurbados y los gobernadores de los estados

²⁴ *La Jornada*, México, 1 de diciembre de 1993

²⁵ Antonio Azuela de la Cueva “Expansión urbana y transformación de las instituciones políticas” en Emilio Pradilla (Comp.), *Democracia y desarrollo urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México, ARDF-DDF-UAM Xochimilco, 1990

cuyos municipios se conurben al DF. El resultado no sería la descentralización democrática, pues gracias al presidencialismo, a las facultades ejecutivas reservadas al Presidente y al PRI como partido de Estado, éste seguía siendo el ejecutivo real de la ciudad.

Aun aceptando los cambios introducidos por el proyecto neoliberal hegemónico, enfrentar los problemas económicos, sociales y de gestión de la megalópolis, de la cual el DF es un fragmento, lleva a que la planeación racional, unitaria y democrática sea una necesidad. Hablamos de una planeación diferente a la aplicada hasta ahora.²⁶ La fragmentación territorial, ejecutiva y legislativa actual, ampliada por la Reforma Política de 1993, se opone a esta posibilidad. Para los neoliberales este problema no existe, pues borrarón la planeación de sus métodos, reemplazándola por la *concertación* caso por caso, por fragmento, por grupo social, por proyecto, según la oferta y la demanda o el mercado de las fuerzas en pugna, que no requiere ni tolera plan de desarrollo, que reproduce territorios y poderes fragmentados.

La democratización postergada

Los retazos de reforma política aprobados en 1993-1994 no resolvieron las aspiraciones democráticas de los *defeños* expresados en el plebiscito, las posiciones de los partidos de oposición, las movilizaciones de organizaciones sociales y otras expresiones de la sociedad; se dieron pasitos, pero se postergó la democratización plena hasta una fecha no anunciada. La continuidad del control político y del proyecto *salinista* lograda por el PRI con métodos de manipulación, coerción y fraude en las elecciones de 1994, así lo hacían suponer.

Canceló por un tiempo la posibilidad de reducir el ámbito territorial del DF, la creación del Estado 32 y la transformación de las delegaciones en municipios. Mantuvo el carácter de excepción de la forma de gobierno del DF y el recorte de los derechos civiles de sus habitantes, al seguir postergando el derecho a elegir por voto universal, secreto y directo a sus Delegados. Emanada del Ejecutivo Federal, la reforma mantuvo el poder del Presidente como gobernante real de esta fracción de la metrópoli, al conservar para sí parte de las funciones de gobierno, al encargarse de la remoción y designación del “Jefe” del DF mediante un procedimiento indirecto, y al nombrar desde la cúpula al Consejo Metropolitano del Valle de México. En ese espíritu, conservó temporalmente la designación vertical de los Delegados Políticos por el “Jefe” del DF, sin ninguna participación de sus habitantes.

²⁶ Emilio Pradilla “La democratización postergada” México, *Ciudades* núm. 24, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1994

Sólo dio facultades legislativas parciales a la ARDF, manteniendo una dualidad de funciones entre ésta y el Congreso Federal. Para que la minoría mayor de la ARDF pueda actuar sola sin necesidad de otros apoyos, la transforma artificialmente en mayoría absoluta, mediante la “cláusula de gobernabilidad” que eleva automáticamente a la mitad más uno el número de diputados del partido que obtenga la mayoría relativa con votación superior a un tercio, ignorando la decisión de los electores. El calendario de aplicación de la reforma estaba determinado por la razón del PRI como partido de Estado, la conservación a toda costa del control del DF, y sortear mediante su gradualismo cualquier escollo posible en 1994. No concedió a los ciudadanos del DF la posibilidad de ejercer la democracia directa, ni siquiera a través del plebiscito o referéndum controlado por el gobierno.

La *re-forma* de la *forma de gobierno* (la redundancia es voluntaria y conceptual) aprobada, fue una adecuación táctica que no concedió los derechos democráticos formales a los ciudadanos capitalinos. Lo fundamental, la democracia real, que tiene que ver con la garantía de los derechos civiles plenos y su participación decisoria en todos los instantes de la vida urbana cotidiana, ni siquiera fue discutida. La democratización de la capital fue postergada.

Para los redactores de la reforma, “La Ciudad de México es el Distrito Federal...” (Artículo 44 de la reforma constitucional y 2 del Estatuto de Gobierno). Esta definición no corresponde con la realidad, mantiene la falsa identidad jurídica vigente. La verdadera Ciudad de México, en lo físico y económico, los problemas urbanos y sus imperativos de gestión, es una realidad cambiante que incluye, por lo menos, una veintena de municipios del Estado de México conurbados al DF y seguirá integrando otros nuevos. La fragmentación de su administración en dos o más gobiernos, sin que se garantice la descentralización y la democracia, es una de las barreras para lograr la eficiencia y racionalidad de su gestión. La reforma de 1993-1994, lejos de resolver la contradicción, afirmó su institucionalidad en la Constitución Política.

Contradictoriamente, reconoce otra realidad: la megalópolis del Valle de México, al crear un Consejo Metropolitano cuyo antecedente, con similar denominación, no fue operativo ni funcional. El ambiguo texto, sin embargo, no define su jurisdicción territorial ni su composición y facultades, y deja en la confusión quién decidirá sobre la materia: el Presidente, quien lo “establecerá”; o el Congreso de la Unión, que expediría la Ley correspondiente, aún no promulgada. Resta desear que su integración y funciones respondan a los anhelos de democracia de los habitantes de la zona metropolitana, que incluya a representantes políticos y sociales de la comunidad, no a funcionarios, que hasta ahora no han logrado un nivel adecuado de coordinación.

1997, el despertar de la esperanza

El proceso electoral de 1994 no trajo nada bueno ni nuevo para la democracia en el DF: el PRI ganó la Presidencia y la mayoría en el Congreso Nacional y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, donde un nuevo Regente designado aplicó la política del Presidente. La política económica neoliberal de Salinas se mantuvo, pero profundizándose para responder a la crisis desatada por ella misma en diciembre de 1994; 1995 fue un año de recesión productiva y comercial, desempleo creciente, empobrecimiento y caída de los niveles de vida, morosidad de millones de deudores de la banca y deshaucios a granel. La sombra del conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, agravado por la ofensiva militar de febrero de 1995, se cernía sobre la paz. En la economía y la política, el PRI perdía lo ganado en las urnas en 1994. En las elecciones de 1997 estaban en juego las curules de la Cámara de Diputados, parte de las del Senado, todas las diputaciones de la Asamblea Legislativa del DF, algunas gubernaturas y, por primera vez en las urnas, la Jefatura de Gobierno de la capital. A excepción del PRI, que la suponía alcanzada, casi todos los candidatos y partidos de oposición en las elecciones del DF hablaban en sus programas de la democratización del DF.²⁷ El PAN y el PRD integraban en ellos la creación del Estado 32; el PRI, como de costumbre la negaba; y criticaba fuertemente, con un discurso vacío y engañoso, esta posibilidad y la municipalización de las actuales delegaciones.

El PRI partía obviamente del mantenimiento del régimen político actual; el PAN se refería fundamentalmente a la necesidad del cambio de partido en el poder, debido a su corrupción y el fracaso de sus políticas, y en el fondo quería solamente sustituir al PRI en el control del mismo régimen. Sólo el PRD y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas pugnaban por el desmantelamiento del *régimen de partido de Estado*, cambios de fondo en la legislación y la estructura del aparato de estado local, “otra forma de gobierno” y una nueva relación entre sociedad y gobierno basada en una amplia participación ciudadana.²⁸ Incluía, además, la formación de un *Consejo Metropolitano* para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, integrado por los gobernantes electos del Estado 32 y el de México, los municipios conurbados y los del nuevo Estado 32.

En el DF y el país entero, la contienda entre PRI, PAN y PRD, los partidos con posibilidades de triunfo según las encuestas, se mostraba como un curioso pero comprensible

²⁷ Federico Reyes Heróles *De frente a la capital. Diálogo con los candidatos* México, Fondo de Cultura Económica, 1997

²⁸ Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno* México, Fundación para la Democracia, 1997

ajedrez a tres. El PRI y el PAN, que compartían desde el salnismo la política económica neoliberal y privatizadora, mantenían las coincidencias. El PAN quería, sin embargo, suceder al PRI en el control del viejo régimen político, y presentaba abiertamente su cara ultraconservadora en lo político y cultural y una visión moralista y legalista del cambio en la administración pública. La única alternativa de cambio político real, en lo económico, social, cultural y la forma de gobierno, la ofrecían el PRD y su candidato a la jefatura de gobierno del DF, el ingeniero Cárdenas.

Con su propuesta *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, estructurada desde antes de la contienda por la candidatura de su partido, la penetración intensa en los medios de comunicación, mucho más abiertos a la oposición que en el pasado, la irritación de la ciudadanía por la crisis económica y política, creciente intención de voto mayoritario en las encuestas, enfrentado a candidatos mal preparados, erráticos y débiles, con un apoyo decidido de la intelectualidad, las capas medias y los sectores populares, Cárdenas empujó desde la capital un crecimiento importante de su partido en todo el país.

Las elecciones en el DF fueron la *crónica de una victoria anunciada* por las encuestas. Cárdenas ganó con 48.09 por ciento de los votos emitidos, superando a sus dos principales contrincantes sumados. Arrastró en su triunfo aplastante a su partido en la ALDF, aunque con una votación menor (45.20 por ciento).²⁹ A pesar de la debilidad de la mayoría de sus candidatos, fundamentalmente dirigentes sociales integrantes de los grupos fragmentarios locales, y de los enfrentamientos en su selección, la ciudadanía castigó al PRI y a su aliado en el *salinismo*, el PAN, y le dio a Cárdenas, como herramienta de gobernabilidad, una cómoda mayoría en la Asamblea: el PRD sólo perdió dos diputaciones locales *de mayoría* a manos del PAN, por lo que no tuvo derecho a diputados de representación proporcional, otorgados a los partidos según su votación total. El PRD ganó también, con voto diferenciado, todas las demás elecciones locales para diputados federales y senadores.

El PRI fue el gran perdedor. Se confirmaba la voluntad de cambio de los capitalinos, de diversas capas sociales, la cual materializaron en Cárdenas y, a pesar de los conflictos y problemas, en su partido. La Cámara de Diputados federal también expresó este vuelco político, pero sin conceder a ningún partido la mayoría absoluta; por primera vez en la historia posrevolucionaria, el PRI dejaba de tenerla y se volvía minoría real si el PRD y el PAN juntaban sus votos. El “bloque” formado por los cuatro* partidos de oposición, en los primeros días de sesiones de la Cámara tuvo una vida efímera; naufragó en la primera votación sobre temas económicos; el presupuesto de ingresos y egresos para 1998 llevó nuevamente a la previsible alianza entre quienes

²⁹ Instituto Federal Electoral *Resultados electorales federales de 1997* México, IFE, 1997

* PRD, PAN, Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

siempre compartieron la política neoliberal: el PRI y el PAN. Desde ese momento, el PAN ha votado junto al PRI en los aspectos fundamentales de política, como la conversión en deuda pública del costo del rescate de los bancos, en graves problemas financieros desde 1995, con un costo superior a los 70 mil millones de dólares, aprobada por ambos partidos en diciembre de 1998, ante la dura oposición del PRD.

Desde entonces, la Cámara de Diputados funciona como un campo de alianzas concretas entre partidos, en función de los temas y leyes a discutir, donde la comunidad básica de ideología económica y social hace dominar la alianza PRI-PAN, la cual se diferencia en los temas relativos a los procesos político-electorales. De todas formas, sin que se haya roto el régimen político, se avanzó en el camino de la constitución de un sistema de partidos más abierto y plural. El 6 de julio y sus consecuencias, constituye un paso en el camino de la democratización.³⁰

El camino por recorrer y sus obstáculos

Entre julio y diciembre de 1997 se llevó a cabo en la ALDF y la Cámara de Diputados una nueva reforma a la Constitución y al Estatuto de Gobierno del DF. Fue impulsada por el PRD en la primera y aprobada discretamente por los partidos. Se trató de un paso muy modesto —a nuestro juicio muy poco ambicioso— del PRD capitalino, explicable quizás por la búsqueda de consensos con el PRI y el PAN en la Cámara, para aprobarla *al vapor* antes de la toma de posesión de Cárdenas.

No hay espacio para un análisis detallado y puntual, pero podemos afirmar que *no cerró* el capítulo legal de la democratización del DF. Resolvió o avanzó en algunos puntos particulares como el otorgamiento de mayores funciones a la misma Asamblea, sin llegar a homologarlas con las de un Congreso Estatal, la reducción del intervencionismo del Ejecutivo Federal en materias del DF y la remoción de su Jefe de Gobierno y el nombramiento de su sustituto; o el papel del Jefe de Gobierno en la designación del Secretario de Seguridad Pública y del Procurador de Justicia; la creación de la forma de consulta plebiscitaria a los ciudadanos; o la creación legal del Servicio Civil de Carrera para garantizar seguridad a los servidores públicos y eliminar su vulnerabilidad política. En definitiva, aunque hay cambios significativos, no estuvo a la altura de las necesidades ni de las demandas ciudadanas.

En 1998, luego de la toma de posesión, Cárdenas y el PRD convocaron en la Asamblea Legislativa a todos los partidos políticos a una *mesa de concertación* para buscar acuerdos que llevaran a concluir la reforma política para la ciudad. El PRI nuevamente

³⁰ Emilio Pradilla “La ciudad de México: el largo camino de la transición democrática”, en Varios autores, *La transición difícil*. México, La Jornada Ediciones, 1998

mostró su oposición al proceso de democratización política real, rechazando aspectos claves como la formación del Estado 32; el PAN se mostró inicialmente más abierto a los cambios, pues manifestó su compromiso total con la creación del Estado 32. Pero finalmente dominaron los intereses coyunturales PRI-PAN; los dos partidos abandonaron las negociaciones en aras del pragmatismo político. El PRD carece de la fuerza legislativa necesaria en el Congreso Federal para aprobar solo la reforma, por lo que ésta abortó. El único resultado fue la *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* (26-XI-1998), aprobada en la ALDF, que aunque incluye avances como el referéndum y el plebiscito, deja muchas tareas pendientes, entre otras razones por los límites impuestos por la legislación federal.³¹

En lo legal, los temas pendientes son los fundamentales: la conversión del Distrito Federal en un Estado y la municipalización de sus Delegaciones, para eliminar su Estatuto de Excepción; la conversión de la ALDF en un verdadero Congreso Local; la posibilidad de expedir una Constitución local que desmantele a fondo el régimen político local y lo reemplace por otro democrático y republicano; la creación de una autoridad metropolitana democrática (Consejo Metropolitano) compuesta por autoridades elegidas, para articular la gestión en las dos partes de la gran ciudad; la delimitación precisa del ámbito territorial de los poderes federales; y la creación legal de espacios amplios de participación ciudadana en la tarea de gobierno y representaciones directas de ésta, ya que la figura de *Consejero Ciudadano Delegacional*, de corta vida y poca efectividad,³² desapareció de la legislación. La transición tendrá que avanzar por este camino, para que sea más sólida y perdurable.

El aspecto crucial de la democratización es, a nuestro juicio, que se modifique la forma de gobernar en tres ámbitos fundamentales: a) la forma de operar el gobierno mismo, mediante su transformación en un órgano colectivo que supere el autoritarismo, el verticalismo y la fragmentación sectorial de las decisiones y acciones, propias del presidencialismo, para ceder el paso a un funcionamiento integral, horizontalmente integrado y coordinado; b) el cambio de la forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos, eliminando el corporativismo —que opera aún en el PRD—, el clientelismo político, el patrimonialismo gubernamental, el tráfico de influencias y la corrupción pública y privada, y las relaciones autoritarias, todos ellos componentes de una cultura política antidemocrática construida por el PRI a lo largo de siete décadas; y c) el cambio de la forma de relación entre los sujetos sociales mismos, para construir una verdadera cultura de la solidaridad colectiva que, sin eliminar la individualidad y la privacidad, destierre el individualismo y desarrolle los ámbitos públicos.

³¹ Lucía Álvarez (Comp.) *Participación y democracia en la Ciudad de México* México, La Jornada Ediciones—Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1998

³² Carlos Martínez Assad *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partido y gobierno por el control de la capital* México, Océano, 1996

Uno de los ejes de la campaña de Cárdenas fue la participación ciudadana en las decisiones, las acciones y la evaluación, así como el control de éstas y de sus actores. El interregno de la “transición” entre uno y otro gobierno enfrió la dinámica de la campaña; parece llegado el momento de promoverla y liberarla plenamente, pero en el ámbito de la institucionalidad colectiva legítima. Es la fuerza fundamental del cambio democrático, que no debe adormecerse. Para ello, es necesario que se pongan en marcha mayores y mejores canales de información y comunicación recíproca entre gobernantes y gobernados, abierta, transparente, amplia, oportuna y veraz, para que todos, desde nuestras diferentes posturas ideológicas y políticas, nos sintamos parte activa de la transformación democrática y beneficiarios reales de ella. Sin ello, estaremos en la nebulosa de la simulación y la demagogia de la democracia, bien conocida en otros ámbitos y otros tiempos.

La pesada herencia del PRI en la Ciudad de México

En el DF, la esperanza del cambio se abrió paso en 1997. El depositario de ella es Cuauhtémoc Cárdenas, cuyo gobierno se enfrenta a barreras muy importantes. La más grave es la herencia dejada por siete décadas de gobiernos autoritarios del PRI, ejercidos desde la Presidencia de la República a través de un *regente* designado sin participación de los ciudadanos: una ciudad y una administración en crisis

Durante más de cinco décadas, la Ciudad de México ha crecido extensivamente en forma dispersa y anárquica, sin que una planeación burocrática, discursiva y demagógica, carente de instrumentos reales para su acción, haya podido regular el crecimiento en un marco de racionalidad y coherencia colectiva. Las fuerzas motoras de este crecimiento, actuando a la sombra de la corrupción administrativa, han sido: los promotores inmobiliarios formales e informales; las implantaciones de las empresas y los empresarios en sus lugares de residencia; la ocupación ilegal de terrenos, permitida por razones políticas o de corrupción, de los sectores populares imposibilitados para acceder al mercado regular de vivienda privada o pública; y las decisiones de dotación de infraestructura y servicios de la autoridad pública misma. El costo social pagado por esta forma de urbanización ha sido alto e irreversible.

Una de las consecuencias de esta manera de construcción de la ciudad ha sido la extensión continua de la distancia-tiempo de los desplazamientos de personas y mercancías que, en ausencia de un desarrollo adecuado de sistemas públicos de transporte colectivo, ha llevado al predominio de sistemas ineficientes, mal organizados, irracionales y contaminantes como *taxis colectivos*, *pequeñas combis* o *microbuses* que hoy lo dominan; su organización es ineficiente y controlada por cacicazgos. Al mismo tiempo, el gigantismo urbano llevó a la hegemonía del automóvil particular, que el

diseño de la infraestructura vial ha privilegiado plenamente a lo largo de los gobiernos *priistas*. El resultado ha sido la saturación vial y un alto índice de contaminación atmosférica, agravado por la situación geográfica y climática de la ciudad, que hoy afecta seriamente a la población, sobre todo a sus sectores más vulnerables.

El grave déficit de vivienda para los sectores populares, resultante del crecimiento demográfico rápido, la acción pública insuficiente e inadecuada y la inaccesibilidad de los sectores pauperizados a la producción privada, han llevado a la proliferación de asentamientos irregulares jurídicamente, carentes de infraestructura y servicios, estructuralmente débiles, ubicados en áreas de alto riesgo ante desastres como inundaciones, deslizamientos de tierra y sismos, y vulnerables a ellos. Aún no han sido reparados muchos de los efectos de los sismos de 1985 y muchas edificaciones, sobre todo de vivienda popular, son muy vulnerables a eventos de esta naturaleza y magnitud. En este proceso de construcción del habitat popular, el régimen construyó un sistema corporativo, de control clientelar y corrupción manejado por el PRI-Gobierno, al que se opuso el movimiento urbano popular, no sin sufrir la penetración de elementos de esta cultura. Igualmente, se formó un sistema de promotores inmobiliarios irregulares insertos en redes de corrupción política.

Quince años de aplicación de políticas neoliberales salvajes, que han mantenido a la economía en situación de estancamiento y crisis, aunada a la competencia desigual de los productores locales con las mercancías extranjeras en el marco del “libre” comercio (TLCAN y otros acuerdos), las crisis financieras y las acciones del capital financiero usurario, han llevado a la quiebra de miles de pequeñas y medianas empresas. A ello se ha sumado la política salarial del régimen, que ha cercenado más de un 70 por ciento de la capacidad adquisitiva del salario, con efectos destructivos sobre el consumo y el mercado interno. Esta desindustrialización y la modernización tecnológica ciega han generado un incremento incesante del desempleo abierto o encubierto. El resultado ha sido que 51 por ciento de la población del DF se encuentre en situación de pobreza y 30 por ciento de pobreza extrema; la situación en el resto de la ZMCM es aún peor.³³

Las salidas al empobrecimiento generalizado han sido la *informalidad* y la violencia. En el primer ámbito se ubican infinidad de actividades de baja productividad e ingreso que se colocan fuera de la normatividad pública (fiscal, urbana, de regulación comercial, etcétera); el sector principal lo constituyen los cientos de miles de vendedores callejeros fijos, semifijos o ambulantes, que llenan las vialidades, sobre todo en los centros históricos y las concentraciones de población o vehículos, entorpeciendo sus

³³ Julio Boltvink. “La pobreza en el Área Metropolitana de la Ciudad de México en 1990”, en Augusto Bolívar, René Coulomb y Carmen Muñoz (Comps.), *Metrópoli, globalidad, modernización* Tomo II México. UAM Azcapotzalco, 1993

flujos y creando condiciones adicionales para la delincuencia; los ambulantes, organizados por líderes corporativizados al PRI, han sido siempre conflictivos y lo son, con mayor razón, con el gobierno del PRD. Su actividad está también ligada a la corrupción administrativa y policial, al contrabando y al robo organizado.

En el segundo ámbito se ubica la delincuencia individual y organizada, que tiene como carne de cañón a la enorme masa de desempleados y empobrecidos capitalinos. A ellos vienen a añadirse las bandas armadas del narcotráfico local o hacia Estados Unidos. Unas y otras han penetrado profundamente a los cuerpos policiales y actúan a la sombra de la corrupción del sistema judicial capitalino. La ciudadanía vive aterrorizada por la violencia y exige su solución inmediata, pero la política federal arroja crecientes masas de desempleados y pobres a la calle, que constituyen la base incontrolable de la violencia.

La corrupción en la administración pública es un elemento inseparable del viejo régimen político. Ella está presente desde la ventanilla de atención al público, hasta las más altas esferas de la administración y se sustenta en sus rasgos: discrecionalidad, corporativismo, clientelismo y patrimonialismo. La *mordida*, gratificación o cobro ilegal por favores, privilegios, evasión de normas legales o simple prestación a tiempo de servicios, penetra toda la estructura de la administración, actúa como *impuesto informal* y es también un elemento de la cultura *priista* nacional.

En quince años de política neoliberal, la privatización de los servicios y los espacios públicos, la reducción del gasto social y la eliminación de los subsidios a los sectores empobrecidos y vulnerables han constituido un real abandono de la responsabilidad social del Estado, que acentúa el impacto pauperizador y excluyente de la política económica federal y, hasta hace un año, local. Este desmantelamiento de las políticas sociales públicas, entre ellas las de salud y vivienda social, ha producido un deterioro muy grande de la calidad de vida urbana en las áreas populares, localizando también territorialmente la exclusión social creciente.

La administración del DF y toda la ZMCM tiene que enfrentar esta crisis urbana con recursos decrecientes, debido a la política federal de restricción del gasto público, la orientación de una parte cada vez mayor al servicio de la deuda externa y ahora al salvamento del sistema bancario ineficiente y corrupto, o de los concesionarios privados de carreteras; la reducción de las transferencias de recursos federales; la pérdida de fuentes públicas de rentas derivada de las privatizaciones y la caída de los precios mundiales del petróleo; la contracción de la economía y el empobrecimiento de los contribuyentes; la inflación y la devaluación monetaria. Frente a una deuda pública excesiva que consume parte notoria de sus ingresos, el DF debe atender necesidades crecientes con un presupuesto muy limitado y contraído en términos reales.

Esta herencia aplastante impedirá que el gobierno democrático de la capital pueda, en el corto lapso de tres años, revertir la crisis y dar una respuesta plena a las demandas acuciantes de todos los sectores sociales. Podrá cambiar el sentido de los procesos, revertir algunos de los más hirientes, pero no resolverlos estructuralmente.

El PRD: heterogeneidad, fragmentación y debilidad programática

El PRD surge en 1989, luego del evidente fraude electoral cometido por el PRI-Gobierno contra Cuauhtémoc Cárdenas, candidato a la presidencia por el Frente Democrático Nacional. Se constituye como una sumatoria de fuerzas con ideologías y proyectos políticos distintos: el *cardenismo*, como fundamento histórico modificado a lo largo del tiempo, portado por la Corriente Democrática escindida del PRI en 1987;³⁴ el *comunismo ortodoxo* metamorfoseado por la crisis del “socialismo real”, y otras corrientes fundidas anteriormente en el Partido Mexicano Socialista; el *socialismo*, con distintas variantes, propugnado por grupos diversos de origen socialdemócrata, castrista-guevarista, maoísta o trotskista; y las posturas reivindicativas de militantes sindicales, campesinos y de organizaciones del movimiento urbano popular (ver nota 1). En medio de la crisis de la izquierda mundial y de la hegemonía del neoliberalismo, esta sumatoria da lugar a una postura política que se defiende y opone en líneas generales al conservadurismo neoliberal y busca aminorar su impacto antisocial sin reclamarse del socialismo, asumiendo posturas centristas.

Ha mantenido su unidad formal en base a su lucha opositora al *salinismo-zedillismo*, a su represión abierta u oculta y sus alianzas coyunturales con la extrema derecha del PAN; por el peso cohesionador del *cardenismo* histórico y la presencia de Cuauhtémoc Cárdenas como líder indiscutible; por los intereses formados en torno al acceso electoral a puestos legislativos o gubernamentales; y el esfuerzo de elaboración programática propia, llena de limitaciones. En él coexisten, en medio de contradicciones, grupos de interés, corrientes organizativas y concepciones políticas distintas. Ha dado luchas democráticas muy importantes, pero no ha logrado aún la unidad y coherencia político-ideológica, la integración organizativa y la elaboración programática alternativa necesarias, para constituir un referente partidario plenamente coherente e incuestionado en la sociedad.

La heterogeneidad ideológica de su composición inicial se disuelve muy lentamente y en muchos aspectos a costa de su coherencia programática y las ideas fundacionales de la izquierda. Tiene frente a sí al neoliberalismo, una ideología económica y política

³⁴ Adolfo Gilly *El cardenismo, una utopía mexicana* México, Cal y Arena, 1994

hecha hegemónica a nivel mundial luego del estrepitoso derrumbe del llamado socialismo real, armada del poder práctico y económico necesarios para imponerse y actuar autoritariamente a escala mundial, y que en México se sustenta en la cultura construida durante siete décadas por el régimen político de partido de Estado con sus elementos básicos: centralismo autoritario materializado en el presidencialismo; relación corporativa entre gobierno-partido y gobernados, sobre todo con organizaciones gremiales de empresarios y trabajadores y las sociales; uso patrimonialista de los bienes y recursos del Estado y clientelismo político; y la corrupción como forma de mercadeo político, económico y cultural, presente en todos los ámbitos de la vida social.

Al mismo tiempo, el derrumbe del “socialismo real”, que impactó negativamente incluso a las corrientes que desde la izquierda lo criticaban como degeneración de las ideas marxistas, y la consiguiente fuga de ideólogos hacia el neoliberalismo de centro o extrema derecha,³⁵ minaron las bases teóricas para la construcción de un proyecto alternativo y emergente. Hoy, hay que reconocerlo, en el PRD existen fundamentalmente propuestas programáticas defensivas, alternativas suaves para los peores efectos sociales del neoliberalismo y, como aspecto positivo y fundamental, propuestas de corte democrático en lo político, social, cultural y, en menor medida, económico.

El mismo origen heterogéneo se presenta en términos organizativos. Como sumatoria de partidos, movimientos, grupos y organizaciones sociales, llevada a cabo en corto tiempo y sin mucho debate homogeneizador, el PRD mantiene aún a su interior una estructura de grupos de poder y presión que actúan a veces como corrientes y fracciones públicas y otras como grupos clientelares, no exentos de rasgos corporativos heredados de la cultura *priísta*.

Parece inevitable que en un proceso de descomposición de un viejo régimen político, sobre todo en uno tan autoritario como el mexicano, se produzca una fragmentación del partido hegemónico y gobernante, en este caso el PRI, y que sus fragmentos se inserten en las fuerzas políticas nuevas que aparecen como alternativas de construcción de otro distinto. El PRD, entre otras fuerzas, ha sido receptor de estos deslizamientos, integrando nuevos elementos de heterogeneidad ideológica y dispersión organizativa. Pero un exceso de pragmatismo de crecimiento ha llevado, a nuestro juicio incorrectamente, a postular como candidatos a puestos políticos importantes (gobernadores, alcaldes, diputados y senadores) o precandidatos perdedores en el PRI, recién separados de él, lo que desdibuja además la imagen pública del partido.

³⁵ Sergio Zermeno *La sociedad derrotada El desorden mexicano del fin de siglo* México, Siglo XXI Editores, 1996

Tres diferencias fundamentales aparecen en el PRD como barreras a la definición de un proyecto alternativo de país:

A. La que tiene que ver con el proyecto económico, donde se enfrentan las visiones de un “neoliberalismo con rostro humano”, la de la llamada “economía mixta” o keynesiana heredada del *nacionalismo revolucionario* del PRI previo al ajuste estructural, y las que se reclaman de las distintas variantes del socialismo, más o menos adecuadas a las necesidades de nuestro tiempo.

B. La que existe entre quienes conciben a la democracia como un problema funcional de los procesos electorales y los que sostienen que debe construirse una democracia de amplia participación directa de los ciudadanos, que debe incluir todas las esferas de la vida social, económica, política y cultural.

C. Y la construida entre quienes piensan que la transición a la democracia debe ser resultado de un pacto entre las fuerzas políticas hegemónicas (PRI, PAN y PRD), mediante una re-forma del Estado que dé lugar a la alternancia; y los que consideran que debe pasar por la disolución del viejo régimen, el cambio de las estructuras del Estado, un nuevo pacto social y la puesta en pie de un nuevo régimen político de naturaleza diferente y basado en una nueva constitucionalidad.

Esta doble heterogeneidad, política y organizativa, usada incisivamente por el gobierno, los otros dos partidos fuertes (PRI y PAN) y por los medios de comunicación a su servicio, ha dificultado que el PRD, a pesar de su crecimiento indudable, enraice sólida y duraderamente entre el electorado, y que este crecimiento se manifieste en la integración al partido y a sus direcciones cotidianas de núcleos muy importantes de intelectuales, técnicos y empresarios pequeños y medios, golpeados por el régimen económico y político o que constituyen sus críticos permanentes y referenciales. La cultura política y social construida por el PRI a lo largo de sus siete décadas de hegemonía, y el control que ejerce el gobierno federal sobre los medios fundamentales de comunicación de masas, son factores fundamentales de la lenta ruptura del control político-ideológico de las mayorías.

El gobierno democrático en el Distrito Federal y sus límites

Aún es demasiado pronto para evaluar lo realizado por el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas y el PRD en el Distrito Federal; apenas ha transcurrido un año de él. Pero es posible señalar sus límites estructurales, sus problemas internos, y las circunstancias políticas coyunturales en las que se desenvuelve.

Los límites estructurales

Como señalamos al inicio, el Distrito Federal es sólo cerca de la mitad en términos poblacionales y un tercio en extensión de la gran metrópoli; en lo económico, esta proporción se eleva significativamente. Las dos partes tienen gobiernos locales autónomos entre sí y diferentes y heterogéneos en función de los partidos políticos que los gobiernan. Los mecanismos de coordinación, cambiantes en el tiempo, inoperantes algunos de ellos, son insuficientes en muchos ámbitos para lograr coherencia en las acciones de planeación y gestión. Pero el DF, por su peso económico y político, y por la dotación de infraestructura y servicios públicos con que cuenta, recibe a una masa enorme de población flotante venida de la otra mitad de la metrópoli, de otras partes de la megalópolis y de distintos lugares del país, que utilizan sus servicios, sin que sus entidades de origen y residencia participen en el gasto presupuestal correspondiente.

El PRI y el gobierno mantienen todavía una oposición férrea a modificar el estatuto político-administrativo de excepción que ha tenido la capital del país a lo largo de este siglo (si lo comparamos con la situación legal de los estados de la república) rechazando la creación del Estado 32, con el uso para ello de su mayoría relativa en la Cámara de Diputados. En muchos aspectos legales y de gestión, el ejecutivo y el legislativo locales carecen de la autonomía con que cuentan otras entidades de la federación; sus funciones están limitadas por la intervención tanto del Presidente de la República y su gabinete, como del Congreso Nacional.

En política económica y social, lo fundamental de las atribuciones corresponde al Gobierno Federal, como parte de la naturaleza centralista y presidencialista del régimen político, dogmáticamente neoliberal, ella impide la aplicación integral en el DF de una orientación más acorde con los objetivos de desarrollo con equidad y justicia planteados por Cárdenas y el PRD. Sin poder participar en las decisiones de política, por la norma y por la diferencia partidaria, el Gobierno del DF soporta todas las implicaciones de ésta, en particular, el estancamiento económico, la restricción presupuestal, la informalización, el empobrecimiento, la exclusión y la violencia que generan. Los límites estructurales de la gestión gubernamental se transforman así en circunstancias coyunturales adversas.

La permanencia del viejo régimen político a nivel federal impide el despliegue, más allá de sus estrechos límites jurídicos, políticos y operativos, del proyecto cardenista para construir *otra forma de gobernar*.³⁶ Ejemplos de ello son la estructura sectorial del aparato administrativo federal y del DF; la inexistencia de instancias colegiadas de gobierno (gabinete de Secretarios, por ejemplo), propia del presidencialismo autoritario;

³⁶ Cuauhtémoc Cárdenas *Op cit*

la subsistencia del corporativismo, el clientelismo y el patrimonialismo como formas de ejercicio de la relación entre gobernantes y gobernados; la ausencia de un servicio civil de carrera en la administración pública local, y su correlato, la politización obligada de los funcionarios, mediante su afiliación al PRI, para subsistir a lo largo del tiempo del dominio *priísta*.

Un rasgo muy significativo del funcionamiento del Estado mexicano ha sido la organización sectorial de la administración, que sólo se anuda en la cúpula de la estructura: presidente, gobernador, jefe de gobierno; de allí la inexistencia de “gabinetes”. Así, la política pública ha sido el resultado de la sumatoria de proyectos y acciones sectoriales y no la aplicación de proyectos integrales, contruidos consensualmente por todos los integrantes de un gobierno. La planeación asume también la forma fragmentaria sectorial. El DF, la ZMCM y la MCM carecen de un proyecto territorial incluyente e integrador que articule y combine los diferentes aspectos de la vida social en términos de política pública.

La mayor parte de la legislación local, aprobada por el Congreso Federal o por la anterior Asamblea Legislativa local, dominados hegemonícamente en el pasado por el PRI, es una normatividad derivada de la política federal, atada a sus planes de desarrollo, y no un instrumento de regulación de largo plazo de los derechos y obligaciones de los ciudadanos en su relación con el Estado o entre sus integrantes.

El período de tres años de duración del gobierno de Cárdenas, considerado de transición al momento de introducir la elección de Jefe de Gobierno, impide la implementación coherente de proyectos urbanos de larga duración, que no podrían ser garantizados si no se ganan las elecciones en el 2000, pero que son exigidos a gritos por la ciudadanía, en forma inmediata, como elementos de evaluación y, seguramente, de decisión de su voto en ese momento.

Las limitaciones internas

El gobierno democrático del Distrito Federal enfrenta las mismas limitaciones internas que el PRD: heterogeneidad ideológico-política y fragmentación organizativa; y limitado desarrollo del programa político, económico, social y cultural, como proyecto de nación alternativo al neoliberal del gobierno federal y del partido de Estado. Por ello, el esbozo de proyecto urbano alternativo contenido en *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, presentado por Cárdenas en su campaña, fue y sigue siendo una primera aproximación a lo que realmente sería necesario para echar las bases de la transformación democrática estructural de la ciudad. En muchos aspectos, se mantienen los límites del freno a los más nocivos y lesivos efectos sociales y territoriales

del neoliberalismo, de la modificación de algunas de las tendencias contradictorias del crecimiento urbano, del rescate de formas de participación democrática de la ciudadanía, del control de las peores deformaciones del régimen político.

Si tenemos en cuenta la situación de crisis en que el gobierno democrático asume sus funciones, parece mucho; pero si lo confrontamos con las profundas contradicciones y problemas urbanos generados por siete décadas de políticas *priistas* y, sobre todo, por quince años de neoliberalismo salvaje, parece poco. “Poner orden en la casa”, revisar el estado de la administración encontrada, batallar contra los vicios más graves de la administración encontrada, adecuar a los nuevos objetivos un presupuesto elaborado por el anterior gobierno, han sido tareas difíciles; y se han logrado echar a andar proyectos nuevos correspondientes a compromisos de campaña. La multiplicidad de problemas a enfrentar ha llevado a un cierto grado de dispersión en las acciones, sin que se haya logrado definir *líneas-fuerza de acción* que definan claramente los ejes básicos de gobierno en el corto lapso disponible, que concentren y ordenen el actuar de todas las múltiples instancias y organismos que forman el gobierno de la ciudad.

Evidentemente, estos tres años serán significativos para medir los límites del proyecto, y para avanzar en el diseño de una propuesta más completa y viable, de largo plazo, para el futuro. Sin embargo, estamos frente a la incertidumbre de los resultados electorales del 2000 a niveles federal y local, los cuales podrían truncar la experiencia y revertir en parte lo alcanzado.

En su interior, el gobierno democrático del DF tiene dos contradicciones políticas y operativas: la adscripción *priista* de muchos empleados medios de importancia, articulados al partido de gobierno a lo largo de los años de permanencia continua del PRI en él; y la permanencia del control corporativo del PRI, desde la esfera del gobierno federal, sobre los sindicatos de trabajadores del DF. Una y otra son barreras y amenazas para el proyecto y la práctica del nuevo gobierno; su desmonte requeriría un tiempo largo, del cual se carece.

Las condiciones coyunturales adversas

El gobierno democrático se instala en medio de una crisis económica, política y social de larga duración. En lo económico, aún no se habían superado los efectos inmediatos y dramáticos de la profunda recesión de 1995 y ya empezaban a hacerse evidentes los signos de una desaceleración de la recuperación coyuntural de 1996 y 1997. En 1998, primer año de gobierno, la economía nacional y local fueron sacudidas por el impacto de la crisis financiera internacional, la devaluación monetaria, altas tasas de interés

derivadas y la aceleración de la inflación, sin que se hubiera superado la debilidad del sistema bancario interno ni la problemática de millones de deudores insolventes. La respuesta del gobierno federal fue una política restrictiva y recesiva, que agudizó la desaceleración.

La desaceleración económica y la caída de los precios del petróleo en el mercado mundial, producción que aporta un tercio de los recursos fiscales del Estado mexicano, llevó en 1998 a tres recortes presupuestales sucesivos, que afectaron al presupuesto del DF y su capacidad para enfrentar las demandas y necesidades urbanas. El proyecto de presupuesto federal para 1999, uno de los más austeros y restrictivos de este medio siglo, unido a la ya evidente desaceleración de la economía y a la persistencia de los demás factores críticos, determinarán, sin lugar a dudas, nuevas restricciones para la acción del gobierno capitalino, al tiempo que se agravan los factores sociales que constituyen su problemática fundamental: desempleo, caída del ingreso de los trabajadores, empobrecimiento creciente y generalizado, deterioro de las condiciones materiales de vida, contracción del mercado interno, quiebra de pequeñas y medianas empresas, explosión de la venta callejera y sobre todo delincuencia e inseguridad pública.

Estos factores de deterioro social, acumulativo a lo largo de quince años, minan las bases de la productividad urbana, quitan sustentabilidad al crecimiento económico y no permiten que la ciudad, como un todo, se beneficie de las ventajas competitivas de que goza en el proceso de mundialización: sólo un puñado de grandes monopolios, sobre todo transnacionales, obtienen jugosos beneficios del “libre” comercio internacional a partir de la exportación de productos de una fuerza de trabajo desvalorizada y sobreexplotada.

En lo político, el previsto fracaso del “bloque opositor” en la Cámara de Diputados, por los signos ideológicos opuestos de sus dos componentes principales (PAN y PRD) y los intereses ligados a la contienda electoral del año 2000, redujo los efectos positivos de las elecciones de 1997 para la apertura de condiciones a la transición democrática. De hecho, más allá de su juego político aparentemente opositor, el PAN se mantiene del lado del PRI y su política. Al no buscar realmente el cambio de régimen político, sino llegar al poder en él, la política zigzagueante del PAN retarda la descomposición de la hegemonía *priista* y posibilita su recuperación. Las coincidencias entre el PRI y el PAN en materia económica, puestas en evidencia en la aprobación de la conversión en deuda pública de los 70 mil millones de dólares del rescate de la banca mexicana y la del restrictivo y anti-social presupuesto de 1999, son prueba evidente de que el bloque opositor no existe y que el PRD se encuentra solo frente a un bloque político neoliberal, procapitalista y conservador.

En el DF, PRI y PAN unen en la práctica sus fuerzas para desacreditar al PRD y al Gobierno, en la perspectiva de las elecciones del 2000 y en la del mantenimiento del

régimen y la política neoliberal que comparten. El PRI utiliza a fondo sus instrumentos: la estructura corporativa y el control que ejerce sobre organizaciones sociales y laborales (organizaciones campesinas, de colonos y ambulantes, sindicato de trabajadores del DF, etcétera), lanzadas como arietes contra el gobierno de Cárdenas, con el apoyo intenso del gobierno y el partido a nivel federal; y su control sobre los principales medios de comunicación de masas, en particular la televisión, que ha desarrollado una abierta campaña de oposición, desinformación y crítica sectaria. PRI y PAN han unido sus fuerzas en la Asamblea Legislativa del DF para oponerse a todas las iniciativas legislativas del PRD, para dificultar la aprobación del presupuesto de 1999 y para impedir el avance de la reforma política para el DF, que requiere de los votos de uno u otro partido en la Cámara de Diputados para poder ser aprobada.

Un grave problema a superar es la resistencia sorda o abierta del aparato sindical de los trabajadores del DF, controlado corporativamente por el PRI, acostumbrado a su corrupción, su patrimonialismo, su discrecionalidad, a las gratificaciones de los usuarios por el cumplimiento de sus obligaciones y a las dádivas como contraprestación a la fidelidad al poder, empeñado en mantener la baja eficiencia y las prácticas de prepotencia y maltrato hacia los ciudadanos usuarios. Es un lastre inserto dentro de la misma estructura gubernamental, que ya ha mostrado su capacidad de entorpecer su gestión.

La crisis social, sobre todo sus aspectos de informalización, pauperización, exclusión y violencia, para cuya solución estructural no tiene instrumentos el gobierno local, actúan en su contra. Las exigencias ciudadanas y de las organizaciones sociales populares son incesantes e intensas, mientras el gobierno carece de medios suficientes y adecuados para su solución. Cabe señalar, sin embargo, que la agresividad antipopular de la política federal, la crisis del gobierno federal y su partido, la persistencia y nueva agravación de la crisis económica, hacen que las acciones limitadas emprendidas por el gobierno capitalino destaquen favorablemente en el panorama, a pesar de sus limitaciones propias y de las campañas de desprestigio.

Los logros fundamentales

Cuatro son los logros fundamentales del gobierno cardenista en este año de vida.³⁷ Ha instaurado una forma de ejercicio del poder sin los rasgos autoritarios del pasado, más abierta a la participación democrática de los ciudadanos, respetuosa de la libertad de

³⁷ Cuauhtémoc Cárdenas "Mensaje a los habitantes del Distrito Federal. Primer Informe de Gobierno ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 17 de septiembre de 1998" México, *Perfil de La Jornada*, 18 de septiembre de 1998

expresión y la crítica, incluida la de los opositores abiertos y sectarios. Ha luchado contra la corrupción del pasado gobierno —poniendo en evidencia y persiguiendo legalmente sus excesos— y contra la que continúa en la estructura burocrática, manteniendo en sus mandos altos y medios la honestidad y transparencia e imponiendo reglas de operación que eliminen, reduzcan o limiten la corrupción tradicional en la relación del gobierno con sus proveedores y contratistas y con la población en general.

A partir de estos dos cambios, ha logrado mejorar significativamente el ejercicio del gasto público, ahorrar recursos cuantiosos y ampliar la cobertura de un presupuesto cada vez más restringido; se ha hecho más con menos. Al mismo tiempo, ha orientado más abiertamente su acción hacia una política social de beneficio a los sectores más empobrecidos y más vulnerables, sin afectar el funcionamiento “natural” de la economía capitalista y las reglas del juego básicas impuestas a nivel federal.

Desde el punto de vista de la transformación urbana, de la democratización, de la aplicación de una política de izquierda, del cambio social, estos logros no parecen suficientes, pero tampoco son evidentes las alternativas de acción posibles y viables en las condiciones estructurales imperantes. Son un punto de partida, no de llegada.

La mayoría *perredista* en la ALDF, a pesar de la limitada experiencia de sus legisladores, ha impulsado la renovación de la legislación heredada y ha abordado nuevos temas, aunque sin la eficacia requerida por el corto tiempo disponible para el cambio. Un ejemplo significativo ha sido la nueva *Ley de Participación Ciudadana*, que introdujo las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, audiencia pública y consejos vecinales, que representan un avance en términos de la participación democrática de los ciudadanos.

Hay que señalar que la participación ciudadana, en una sociedad desmovilizada por el autoritarismo *priísta* de varias décadas, ha sido limitada y esencialmente reivindicativa; la participación activa, de implantación y aplicación de políticas y acciones ha sido restringida. Ésta es una situación desfavorable para la democratización y, desde luego, para el logro de mejores resultados del gobierno capitalino. Evidentemente, esta situación es uno de los talones de Aquiles de la izquierda en las actuales condiciones históricas, de indefinición e incertidumbre, dominada por el poder de los medios de comunicación, las nuevas tecnologías, los nuevos “héroes” mercantiles, las nuevas formas del control económico y político y la alienación cultural.

Los grandes desafíos del futuro inmediato

El gobierno de Cárdenas y el PRD en el Distrito Federal tienen ante sí grandes desafíos que, por el limitado tiempo de dos años que le queda por delante al primero, asumen la forma de tareas inmediatas y de enorme envergadura política.

Debe avanzar aceleradamente en la búsqueda de la homogeneidad interna en torno al proyecto de cambio democrático con mayor equidad y justicia social, que postuló en líneas generales Cuauhtémoc Cárdenas en su campaña. Ella no excluye ni la diferencia de opiniones ni el debate de ideas, pero requiere que las complejas decisiones, de innumerables funcionarios que forman la gestión urbana de la gran metrópoli, muchos de ellos sin experiencia administrativa previa, avancen en el mismo sentido general, que surjan de acuerdos previos y se manifiesten en actos coordinados. Para lograrlo, tendrá que impulsarse la permanente discusión política entre sus integrantes, referida a lo concreto de sus tareas cotidianas, en una ciudad que exige acciones cotidianas, pero nítidamente articuladas en una dirección común y compartida.

En este camino, tendrían que ir disolviéndose los agrupamientos y corrientes que, como expresión de su origen y relación con el PRD, se mantienen a su interior y pugnan por mejorar sus posiciones relativas. El elemento que podría ser, a la vez, el campo y el resultado de esta homogeneización política, es la construcción del proyecto político y urbano del futuro en sus niveles nacional y local.

Una ciudadanía golpeada por décadas de gobierno *priista*, quince años de neoliberalismo salvaje y crisis, empobrecida y amedrentada por la inseguridad y la violencia callejera, exige resultados rápidos y concretos, sin tener en cuenta la pesada herencia del *priismo* ni las limitaciones objetivas propias o derivadas de la política federal. Esta rebelión de la necesidad y la esperanza, previsible desde el triunfo, actúa en contra de la legitimidad del gobierno, cuyas acciones no pueden llevar el ritmo de la exigencia. Sólo una información amplia, veraz y objetiva y la profundización de la participación ciudadana, objetivamente limitada, podrían reducir estas presiones.

No basta la participación formal e institucionalizada en la Ley respectiva; es necesaria una política de participación impulsada desde el gobierno central del DF, que se desarrolle sistemáticamente en todas las instancias, no sólo en algunas, y que tenga por objetivo movilizar a todos los ciudadanos para la transformación de la ciudad, independientemente de sus preferencias electorales. Así, podrá también debilitarse la campaña de los medios de comunicación controlados por el PRI en contra del gobierno cardenista, en la medida en que todos tengan una información amplia, directa y veraz y participen de alguna forma en sus acciones. Uno de los ámbitos de esta participación sería la lucha contra la pequeña corrupción cotidiana, realizada por los empleados de base en su relación directa con los ciudadanos, que no ha cedido a pesar de los éxitos de la llevada a cabo contra la gran corrupción en la parte alta de la estructura.

En el plano administrativo, es necesario vencer la resistencia del pesado aparato burocrático legado por décadas de gobierno *priista*, de los mandos medios heredados del pasado y de la burocracia sindical ligada corporativamente al PRI, para que ella no se convierta en barrera infranqueable a la aplicación de la política y la construcción de “otra forma de gobernar”.

A medida que pasa el tiempo y se aproxima la definición de candidaturas a la presidencia de la república y a la jefatura de gobierno del Distrito Federal para las elecciones del año 2000, crece la resistencia sorda del PRI y el PAN —nacional y local— y aumenta su beligerancia política y la de sus grupos. Al mismo tiempo, los medios de comunicación al servicio del poder desvirtúan la información y usan cualquier situación, real o imaginaria, para golpear al gobierno local, desprestigiarlo y deslegitimarlo. La posible candidatura de Cárdenas a la presidencia justifica este golpeteo incesante y lo coloca en el ojo del huracán, dificultando aún más su labor como gobernante. Salir airoso de este doble compromiso requiere de la unidad, no necesariamente garantizada, del partido a niveles local y nacional, como soporte de su acción.

La Asamblea Legislativa, que tiene como misión insoslayable la transformación democrática del marco legal para el Distrito Federal, en particular, la conclusión de la reforma política, tiene como límites tanto el origen en el movimiento urbano popular de la mayoría de sus miembros, la debilidad de su formación y experiencia parlamentaria y la pertenencia a agrupamientos organizativos diferentes dentro del partido de los legisladores *perredistas*, como la postura agresiva e intransigente de los partidos de oposición local; el equilibrio entre la búsqueda de difíciles consensos con la oposición y el ejercicio necesario de la mayoría para gobernar, es compleja, pero imprescindible.

Es evidente que la retención del gobierno del DF en las elecciones del 2000 va amarrada en doble sentido a la posibilidad de ganar la presidencia de la República, dado el enorme peso electoral de la Ciudad de México y, más en general, de la Zona Metropolitana. La elección previa de gobernador y presidentes municipales en el vecino Estado de México, al cual pertenecen los más de 50 municipios conurbados, será un reto adicional e interconectado a las tareas propias en el DF. Para Cárdenas, el logro de un equilibrio entre la función de gobernante y la de figura nacional del PRD y de la oposición democrática y posible candidato, es fundamental y difícil. Quien sea candidato a sucederlo en el DF, tendrá también este doble papel de aspirante local y soporte de la candidatura de Cárdenas o de cualquier otra figura del PRD que aspire a la candidatura presidencial. Sobra decir que si el PRD pierde la elección local en el 2000, aun si ganara la nacional, se revertiría en gran medida lo logrado en términos de transformar la ciudad y cambiar la forma de gobernarla. Ello tendría costos muy grandes a nivel nacional para la transición a la democracia.

Por lo acotado y limitado que está el gobierno cardenista por las políticas federales, por lo corto de su período y por la profundidad y extensión de los problemas que agobian a la ciudad, no habrá grandes transformaciones concretas. Hoy de lo que se trata es de sentar las bases para esos cambios y de aplicar políticas que ayuden a contener problemas agudos como la corrupción o la inseguridad y empezar sólidamente a

enfrentar carencias y conflictos en servicios como el transporte, el agua potable o la salud, con la mirada puesta en un futuro más lejano.

Es evidente la necesidad de elaborar un proyecto de largo plazo y gran alcance de transformación urbana, en todos sus componentes, a escala de la gran metrópoli y su inserción en la megalópolis, que articule lo realizado hasta ahora, oriente el futuro inmediato, sirva de plataforma política para la candidatura del 2000 y sea elemento de referencia de la propuesta a nivel nacional. Para construirlo, será necesario poner en acción toda la creatividad e imaginación de los investigadores, técnicos y políticos que comparten el proyecto democrático, el apoyo del PRD y el gobierno local, y la capacidad de sus actores para elaborar una propuesta alternativa urbana y social al proyecto neoliberal (*priísta* o *panista*) que aunque desgastado por su evidente fracaso, puede reconstruirse bajo alguna figura autoritaria, populista de derecha o tecnocrática. La derrota del PRD significaría un costoso y largo retroceso; su triunfo, un paso más hacia una democracia con bases reales, propicia para construir nuevas utopías sociales viables.

***Gobiernos de izquierda en América Latina.
El desafío del cambio***

Esta obra se terminó de imprimir en
agosto de 2001 en los talleres de
Programas Educativos S. A. de C. V.
Calz. Chabacano no. 65, local A,
Col. Asturias, C. P. 06850 México, D. F.

EMPRESA CERTIFICADA POR EL
INSTITUTO MEXICANO DE NORMALIZACION
Y CERTIFICACION A. C. BAJO LA NORMAS
ISO-9002 1994/NMX-CC-004 1995
CON EL NUM. DE REGISTRO RSC-048
e ISO 14001 1996 NMX-SAA-001 1996 IMNC/
CON EL NUMERO DE REGISTRO RSAA-003

Tiraje 2 000 ejemplares