

proceso tenemos que ser sumamente cautos e ir juzgando, como hoy se dice, por los "hechos duros". Si el proceso avanza y no hay regresiones ni atrincheramiento que echen a perder la transición, Zedillo estaría actuando en una forma muy original y hasta inusitada, y si se sale con la suya, le correspondería con un destino totalmente distinto del que se le podía prever en los días iniciales de su gobierno. Será un presidente importante y bien recordado por los mexicanos; no el último tlatoani sino el primer presidente de una nueva república.

El desenlace

Déjeme terminar con un destello autocrítico: este ensayo centra su interés en la definición de la responsabilidad de los presidentes. Quizás estoy un poco contaminado por la fascinación que esta figura imperial ejerce sobre todos nosotros. Reconozco que poco digo acerca de los verdaderos responsables, nosotros mismos. Finalmente la transición es una misión colectiva. Los presidentes pueden acertar o fallar, pero nosotros somos los que asumimos la iniciativa final y sobre todo los beneficiarios o las víctimas de los procesos.

Los sueños de una generación son convertidos, a veces, en realidad material por las generaciones que la suceden. Las generaciones anteriores condenaron la tenencia indebida del poder por parte de un hombre (a principios de siglo) o de un grupo de hombres (en su último tercio). Durante muchos años, la élite mexicana pensó que el maderismo dirigió un ataque parcial e insuficiente sobre el antiguo régimen porfiriano. Se criticó el pensamiento de Madero diciendo que se interesaba por una política sin contenido social ni económico. Sin embargo, Madero tenía razón: la transformación política puede desencadenar las inmensas fuerzas económicas y sociales atrapadas por la estructura autoritaria.

El sistema presidencialista (excesivamente parecido al porfiriano) ha funcionado para detener los procesos virtuosos y no ha servido para estimularlos como pensaban los partidarios del "Ejecutivo fuerte" allá por los años 60. La posibilidad de una liberación radical de la competencia política significa aquí y ahora la liberación de las fuerzas económicas y la posibilidad del tránsito de México a una sociedad más justa.

La ciudad de México: el largo camino de la transición democrática

*Emilio Pradilla Cobos **

*Con la colaboración de:
Lisset Márquez López **
Alicia Peralta Sánchez ****

Los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1997, en el país y el Distrito Federal, con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas y el Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, diversos triunfos del Partido Acción Nacional en varias gubernaturas estatales y la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de diputados por el Partido Revolucionario Institucional, luego de 7 décadas de hegemonía absoluta en ella, han significado sin lugar a dudas la apertura de espacios de pluralidad política que constituyen un nuevo paso en la transición a la democracia¹ reivindicada

* Profesor-investigador de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Investigador nacional SNI-SEP.

** Ayudante de profesor de la División de Ciencias y Artes para el Diseño de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.

*** Asistente de investigación.

¹ Discrepamos de 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 (Huntington, 1991, p. 20). Ésta 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 cada vez mayores grados de democracia real. Hablamos de una transición a la democracia,

desde hace muchos años por diversos sectores de la ciudadanía y por los partidos políticos de oposición democrática.

Sin embargo, no constituye un cambio de régimen político ni en el país ni en las entidades donde triunfó la oposición. El autoritario régimen de partido de Estado sigue siendo el dominante; las estructuras del viejo Estado siguen en pie, sin ser reformadas; 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, oponiendo barreras enormes a la democratización.

Las fuerzas del viejo régimen están aún ahí, vivas, e integran una parte de la oposición, lo que aún las hace 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 70 años de historia. En estas breves notas, daremos una rápida mirada a lo acaecido recientemente en la ciudad de México, para subrayar los avances de la democratización, pero también sus límites, y para describir las tareas pendientes y esbozar algunas condiciones sociales necesarias a la transición, apenas iniciada, en la capital del país.

1. La ciudad políticamente fragmentada

El proceso de industrialización y urbanización posterior a la segunda guerra mundial, concentrador en lo económico y centralista en lo político (Pradilla Cobos, 1993, c.II), dio lugar a un intenso crecimiento demográfico y físico del Distrito Federal, que hizo que se integraran a él un creciente número de municipios del Estado de México en el marco de la metropolización y luego, de la megalopo-

proceso de democratización ininterrumpida, que puede estar sujeto a frenos y estancamientos, regresiones violentas o acelerones, 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 Meyer a hablar del *liberalismo autoritario* (Meyer, 1996).

lización de la región centro del país, rompiendo la unidad política de la gran ciudad.

La actual estructura administrativa fragmenta la ciudad real, el área metropolitana de la ciudad de México (AMCM), en dos entidades: el Distrito Federal y un número creciente de municipios conurbados del Estado de México, que mantienen su unidad gracias al centralismo político estatal, pero que se perdería si se ejercieran 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 en las dos partes, procesos de planeación y gestión diferenciados y descoordinados; y gestión autónoma de los servicios públicos, no necesariamente separables.

La ciudad real está fragmentada en su gestión, lo cual da 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.

2. Estatuto de excepción y ciudadanos de segunda clase

La cuestión de la democratización del Distrito Federal 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 (Ballinas y Urrutia, 1992). Desde entonces, con periodos de cambio, e ininterrumpidamente desde 1928, se ha mantenido un estatuto político de excepción y una forma de gobierno particular para el Distrito Federal con respecto al resto de las entidades federadas.

En este tiempo, diversas fuerzas políticas y sociales han intentado resolver esta cuestión, enfrentándose a la postura del Partido Revolucionario Institucional o a 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

aprobada en julio de 1994 con los votos del PRI y el PAN dejó sin resolver problemas fundamentales de la democratización de la capital (Cámara de diputados, 1994), pero abrió la puerta al paso dado en las elecciones de 1997 y a una nueva reforma de la base constitucional y legal del Distrito Federal (Congreso de la Unión, 1997) que tampoco concluye la tarea.

Desde 1928, al menos, los ciudadanos del D.F. 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 D.F. era designada por el presidente de la república y, como continuidad de esta forma centralista y vertical, los delegados de las demarcaciones territoriales en que se divide, eran nombrados por el jefe o regente del D.F. 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 en 1988, la representación 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 del 94, 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 D.F. 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.

3. La reforma política a cuentagotas

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

La reforma política del D.F. que concluyó en 1994, siguió los cánones tradicionales del PRI. La iniciativa emanó del Poder Ejecutivo federal y su subalterno el regente (presidencia de la república, 1993). La consulta popular institucional fue formal, sin convocatoria a la ciudadanía; los participantes carecían de representación expresa de ciudadanos o agremiados, y no 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 ignorados por el gobierno.

El procedimiento legislativo fue gradualista para posibilitar la maniobra según las coyunturas y correlaciones políticas. Primero las reformas a la Constitución (presidencia de la república, 1993); un año después, el *Estatuto de gobierno del Distrito Federal* (Cámara de diputados, 1994); y más tarde la *Ley de participación ciudadana* que especificaría aspectos fundamentales de las dos anteriores. El método usado fue la concertación cupular entre los partidos con presencia 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 el AMCM concentra parte importante de la población del país y es polo dominante de su actividad económica, política y cultural (Pradilla Cobos, 1993, c.II), lo que le da un peso político capaz de equilibrar el 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; armó un batiborrillo de instancias y funciones que mantuvo el poder del presidente.

En el ámbito legislativo, actuarían sobre el D.F., 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 D.F., que él nombraba (históricamente han sido sus iniciativas las que se convierten en leyes y no las de los representantes populares, *La Jornada*, 1-XI-1993), 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 legisla para la fracción del D.F. El Ejecutivo Federal mantenía una de las funciones básicas en el desarrollo urbano: fijar la política económica, financiera y de endeudamiento, condición necesaria de 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 al Congreso del Estado de México, y los demás estados

cuyos municipios se integren al AMCM, 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 hacia temer que se convirtiera en un cenáculo de burócratas de alto nivel, repitiendo la experiencia fallida de coordinación metropolitana del pasado (Azuela, 1990). De hecho, hasta la fecha no se ha formado.

En el ámbito ejecutivo, nada empeoraba pero tampoco mejoraba: en el AMCM se mantendrá el gobierno fragmentario del "jefe" del D.F. y sus delegados designados, los presidentes electos de los municipios conurbados y los gobernadores de los estados cuyos municipios se conurban con el D.F. 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 D.F. es un fragmento, revela a que la planeación racional, unitaria y democrática es una necesidad. Hablamos, de una planeación diferente de la aplicada hasta ahora (Pradilla Cobos, 1993, c. V). La fragmentación territorial, ejecutiva y legislativa actual, ampliada por la reforma política del 93, se opone a esta posibilidad. Para los neoliberales este problema no existe, pues borrarón la planeación con sus métodos, remplazándola por la concertación caso por caso, fragmento por fragmento, grupo social por grupo social, proyecto 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.

4. La democratización postergada

Los retazos de reforma política aprobados en 1993-1994 no resolvieron las aspiraciones democráticas de los defensores expresadas 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 D.F., la creación del estado 32 y la transformación de las delegaciones en municipios. Mantuvo el carácter de excepción de la forma de gobierno del D.F. 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 metrópolis, al conservar para sí parte de las funciones de gobierno, al encargarse de la remoción y designación del jefe del D.F. mediante un procedimiento indirecto, y al nombrar desde la cúpula el consejo metropolitano del Valle de México. En ese espíritu, conservó temporalmente la designación vertical de los delegados políticos por el jefe del D.F., sin ninguna participación de sus habitantes.

Sólo dio facultades legislativas parciales a la ARDF, manteniendo una dualidad de funciones entre ésta y el Congreso federal. Para que la mayor minoría de la ARDF pueda actuar sola sin necesidad de otros apoyos, la transforma artificialmente en mayoría absoluta, 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 D.F., y sortear mediante su gradualismo, cualquier escollo posible en 1994. No concedió a los ciudadanos del D.F. la posibilidad de ejercer la democracia directa, ni siquiera a través del plebiscito o referendo controlado por el gobierno.

La reforma 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 con el D.F. 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 del bienio 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 no deja claro quién decidirá sobre la materia: si 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 político y sociales de la comunidad, no a funcionarios que hasta ahora no han logrado un nivel adecuado de coordinación.

5. 1997, el despertar de la esperanza

El proceso electoral de 1994 no trajo nada bueno ni nuevo para la democracia en el D.F.; 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 desahucios a granel. La sombra del conflicto chiapaneco, 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 D.F., algunas gubernaturas, y por primera vez en las urnas, la jefatura de gobierno de la capital. Con excepción del PRI, que la suponía alcanzada, casi todos los candidatos y partidos de oposición en las elecciones del D.F., hablaban en sus programas de la democratización del D.F. (Reyes Heróles, 1997). 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 de la municipalización de las actuales delegaciones.

El PRI partía obviamente del mantenimiento del régimen político actual; el PAN se refería sobre todo a la necesidad del cambio de partido en el poder, debido a su corrupción y al 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 (Cárdenas, 1997). 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, del D.F. y los municipios conurbados.

En el D.F. 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 ajedrez de tres. El PRI y el PAN, que compartían desde el salinismo 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 D.F., el ingeniero Cárdenas.

Con su propuesta "Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno", estructurada desde antes de la contienda con Porfirio Muñoz Ledo por la candidatura de su partido, la penetración intensa en los medios de comunicación (mucho más abiertos que en el pasado a la oposición), la irritación de la ciudadanía por la crisis económica y política, la creciente intención de voto mayoritario en las encuestas, enfrentado a candidatos mal preparados, erráticos y débiles (Del Mazo, del PRI y Castillo Peraza, del PAN), 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 D.F. fueron la crónica de una victoria anunciada por las encuestas (véase el cuadro 1). Con el 48.09 % de los votos emitidos, porcentaje superior a los de sus dos principales contrincantes sumados. Arrastró en su triunfo aplastante a su partido en la ALDF, aunque con una votación menor: 45.20 %. A pesar de la debilidad de la mayoría de sus candidatos, fundamentalmente dirigidos 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 a manos del PAN, por lo que no tuvo derecho siquiera a diputados de representación proporcional. 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 siempre compartieron la política neoliberal: el PRI y el PAN.

En adelante, la Cámara de diputados funcionará como un campo de alianzas concretas entre partidos, en función de los temas y leyes por discutir, donde la comunidad básica de ideología económica y social hará dominar la alianza PRI-PAN, la cual se diferenciará seguramente 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.

En el Distrito Federal, la esperanza del cambio se abrió paso. El depositario de ella es Cuauhtémoc Cárdenas, cuyo gobierno se enfrenta a barreras muy importantes:

a) los problemas económicos, sociales, políticos y territoriales, convertidos en estructurales, dejados como herencia de siete décadas de gobiernos priistas, son múltiples, complejos y difíciles de resolver;

b) su capacidad de acción es limitada en aspectos nodales, soporte de otros muchos, como la inversión, el desempleo, los salarios, la pobreza, etcétera, que están regidos por la política económica federal;

c) los recursos fiscales de que dispone son insuficientes para atender la magnitud de los problemas, sobre todo sociales, y su dis-

ponibilidad depende en gran medida del gobierno federal y sus instituciones descentralizadas;

d) el PRI y el PAN se han convertido en una oposición reducida pero agresiva, que prepara las elecciones del 2000 y está haciendo todo lo que está en sus manos para dificultar el gobierno de Cárdenas y limitar sus resultados, como se observa en su lucha contra el presupuesto de egresos del D.F. para 1998;

e) el PRI está movilizándolo a sus bases corporativas (ambulantes, colonos, etcétera) para generar conflictos que vulneren la gobernabilidad en la ciudad; y

f) es posible que luego de un compás de espera, las bases sociales del cardenismo liberen sus demandas, contenidas por lo menos dos décadas y empiecen a exigir más de lo que el nuevo gobierno pueda o quiera otorgar, sobre todo en campos tan problemáticos para la ciudad como el suelo para vivienda en la periferia, los servicios básicos y sociales, etcétera, generando elementos de conflicto social adicionales.

En la forma en que el gobierno de Cárdenas resuelva estos retos y lleve adelante su propuesta de "Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno", dependerá la consolidación de la democracia formal y sobre todo, el avance hacia nuevos estadios de democracia real. En ese sentido, el cardenismo deberá proyectar más allá del 2000 su dominio político en el D.F., para mantener en marcha sus programas y proyectos urbanos, que es imposible consolidar estructuralmente en 3 años, aunque muchos ciudadanos esperan que así sea. Una condición para ello es que lo concreto realizado garantice un cambio fundamental de la política, una señal clara de que se construye una alternativa al neoliberalismo y que se camina en ese sentido, aunque los problemas, abordados con decisión y claridad, no puedan ser resueltos totalmente o a fondo. La moneda está en el aire.

6. 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 D.F. Fue impulsada por el PRD en la primera y aprobada discretamente por los partidos. Fue 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 cierra el capítulo legal de la democratización del D.F. 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 D.F. 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 el 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 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 remplace por otro democrático y republicano; la creación de una autoridad metropolitana democrática (consejo metropolitano) compuesta a su vez por autoridades elegidas, para articular la gestión en las dos partes de la gran ciudad; la delimitación territorial 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 (Martínez Assad, 1996), 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, 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.

Uno de los ejes de la campaña de Cárdenas fue la participación ciudadana, en las decisiones, las acciones y la evaluación y control de éstas y 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 los canales de información y comunicación recíproca entre gobernantes y gobernados, de manera 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.

Bibliografía

- Álvarez, Lucía (comp.), *Participación y democracia en la ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 1997.
- Azuela de la Cueva, Antonio, "Expansión urbana y transformación de las instituciones políticas", en Pradilla Cobos, Emilio (comp.), *Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, ARDE, DDF, UAM-X, 1990.
- Ballinas, Víctor, y Alfonso Urrutia "Hacia la democratización del Distrito Federal", México, en "Perfil" de *La Jornada*, 3 de marzo de 1992.
- , "Hacia la democratización del Distrito Federal: la perspectiva académica", México, en "Perfil" de *La Jornada*, 23 de marzo de 1992.
- Cámara de diputados, LV Legislatura, 1994, *Estatuto de gobierno del Distrito Federal*, México, 1994.
- Cárdenas, Cuauhtémoc, *Una ciudad para todos. Otra forma de gobierno*, México, Fundación para la Democracia, 1997.
- Congreso de la Unión, "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogán diversas disposiciones del *Estatuto de gobierno del Distrito Federal ...*", *Diario Oficial*, México, 4 de diciembre de 1997.

Huntington, Samuel P., *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.
 Instituto Federal Electoral, *Resultados electorales federales de 1997*, México, IFE, 1997.

La Jornada, México, noviembre 1º de 1993.

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

Meyer, Lorenzo, *El liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1996.

Pradilla Cobos, Emilio, *Territorios en crisis*, México, UAM unidad Xochimilco y Red Nacional de Investigación Urbana, 1993.

———, "La democratización postergada" en *Ciudades*, núm. 24, México, Red Nacional de Investigación Urbana, octubre-diciembre de 1994.

Presidencia de la república, "Iniciativa de decreto por el cual se reforma la Constitución política", fotocopia, 1993.

———, "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*, jueves 4 de diciembre de 1997.

Reyes Heróles, Federico, *De frente a la capital. Diálogo con los candidatos*, México, FCE, 1997.

Zermeño, Sergio, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1996.

En busca de un régimen alternativo

Octavio Rodríguez Araujo*

¿La posibilidad de una transición a la democracia, más allá de qué entendamos por ésta, es una variable independiente del régimen político o está determinada por éste? En mi opinión, puede ser ambas cosas pues un cierto régimen político puede determinar los límites de una transición a la democracia, de la misma manera que una transición a la democracia puede conducir a un nuevo régimen político o forma de existencia del Estado.

Las elecciones del 6 de julio de 1997,¹ que bien pueden verse en una lógica de transición a la democracia, han alterado, por sus resultados, parte de las bases del régimen político mexicano, en realidad de los dos regímenes sobrepuestos que caracterizan al México de estos tiempos. Dialécticamente, los resultados electorales del 6 de julio son, a su vez, producto en cierto modo de la crisis de los regímenes mencionados.

Del párrafo anterior se desprenden tres explicaciones necesarias. 1) Entiendo por régimen político (que no gobierno) una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un país y en un momento dados. 2) Los dos regímenes sobrepuestos a los que me refiero son: a) el que ha caracterizado políticamente a México desde los tiempos de Obregón

* Profesor-investigador de tiempo completo de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Las características sobresalientes de estas elecciones fueron: 1) por primera vez en la historia de México fue electo el jefe del gobierno del Distrito Federal por sufragio directo, universal y secreto y, además, dicho triunfo recayó en un partido de oposición de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática, y 2) por primera vez desde la fundación del partido oficial, éste no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de diputados.