

# La democratización postergada

CIUDADES N° 24, octubre-diciembre 1994, RNIU, México

*Emilio Pradilla Cobos\**

La cuestión de la democratización del Distrito Federal está planteada desde el Congreso Constituyente de 1824, en cinco aspectos relacionados: la localización territorial de los poderes ejecutivo y legislativo de la Federación; la delimitación del ámbito territorial en donde se asientan estos poderes al interior de la Ciudad de México; la forma de elegir o designar a sus gobernantes; la creación del Estado del Valle de México o de Anáhuac; y las formas de participación política de la ciudadanía del Distrito Federal (Ballinas y Urrutia, 1992a y b).

Desde entonces, con algunos 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 en relación con el resto de las entidades federadas. En todo este tiempo, diversas fuerzas políticas y sociales han intentado sin éxito resolver esta cuestión, enfrentándose a la postura cerrada del Partido Revolucionario Institucional o sus antecesores. En el sexenio que concluye, la lucha de los partidos de oposición, las organizaciones sociales y los ciudadanos independientes en busca de la solución de estos cinco aspectos naufragó nuevamente frente al autoritarismo del partido del Estado y su cabeza Carlos Salinas, al aprobarse con los votos del PRI y el PAN, una *Reforma Política para el Distrito Federal* que deja sin resolver los problemas fundamentales de la democratización de la capital.

## 1. Ciudadanos con derechos políticos restringidos

Desde 1928, al menos, los ciudadanos del DF han tenido derechos políticos restringidos en relación al resto de los habitantes del país. Su carácter de entidad federativa de excepción ha significado la ausencia del derecho a elegir a sus gobernantes que, sin garantizar la democracia, tienen los demás mexicanos. La cabeza del gobier-



\* Profesor titular del Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

no del DF ha sido designada por el Presidente de la República y, como continuidad de esta forma centralista y vertical, los Delegados Políticos de las demarcaciones territoriales en que se divide, son nombrados por el Jefe o Regente del DF. Las funciones legislativas fueron asumidas 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, simples apéndices del partido de Estado, designados o elegidos por sistemas indirectos, y sin representatividad real. Hasta la reciente reforma política, los poderes de las dos primeras asambleas de representantes fueron limitadas y formales, subordinadas a las del Congreso de la Unión o el Regente.

Así, 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 a través de las organizaciones sociales, en la gestión pública de la entidad.

## 2. La ciudad políticamente fragmentada

Desde su origen en la superposición de la ciudad española sobre la azteca Tenochtitlan, la Ciudad de México coincidió con el ámbito territorial del poder colonial español, del republicano después de la independencia y del posrevolucionario. Pero 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 DF, que lo integró con un creciente número de municipios del vecino Estado de México en el marco de la metropolización, y más reciente, de la megalopolización de la región centro del país, rompiéndose así la unidad político-administrativa de la gran ciudad.

La actual estructura político-administrativa fragmenta la ciudad real, el Área Metropolitana de la Ciudad de México, en dos entidades distintas: el Distrito Federal y un número creciente de municipios conurbados del Estado de México, que mantienen su unidad en el centralismo político estatal, pero que se perdería si se ejercieran el federalismo y la autonomía municipal constitucional. Las consecuencias son: gobiernos autónomos y diferenciados; derechos políticos desiguales para los ciudadanos de las dos partes; órganos legislativos o consultivos y ejecutivos separados y con distintos grados de autonomía y poder; desequilibrio en el presupuesto y gasto público por habitante de las dos partes; procesos de planeación y control diferenciados y descoordinados; y gestión de los servicios públicos autónoma. Lo anterior es gravado por la presencia y el control del Ejecutivo Federal en y sobre el DF. 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.

## 3. Una reforma poco democrática

El proceso de reforma política del DF, aún no concluido, se apegó a los cánones tradicionales del Partido Revolucionario Institucio-

nal. La iniciativa emanó del poder ejecutivo federal y de su subalterno, el Regente (Presidencia de la República, 1993). La Consulta Popular institucional fue formal, sin convocatoria a la Ciudadanía; participaron políticos, intelectuales, profesionistas y dirigentes sociales corporativos o autónomos, sin representación expresa de ciudadanos o agremiados, ni debate previo de sus posiciones. El gobierno decidió qué puntos de vista asumir y cuáles no, en función de sus intereses. La consulta popular plebiscitaria convocada autónomamente por algunos ciudadanos, sin apoyo o con la oposición de las autoridades, el PRI y los medios de comunicación controlados, tuvo una participación ciudadana limitada; y sus resultados fueron ignorados y desechados por el gobierno.

El procedimiento legislativo ha sido gradualista, para “no poner toda la carne en el asador” y posibilitar la maniobra según las coyunturas y las correlaciones políticas. Primero las reformas pertinentes a la constitución (Presidencia de la República, 1993); un año después, el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* (Cámara de Diputados, 1994); y aún está pendiente la *Ley de Participación Ciudadana*, que especificaría aspectos fundamentales de las dos anteriores. El método utilizado es el de la concertación cupular entre partidos políticos con representación parlamentaria, en ausencia total de la ciudadanía y sus organizaciones sociales. Lo aprobado fue resultado de la alianza estratégica entre el PRI y el Partido Acción Nacional que ha permitido, con alto costo para la democracia, la sanción de las reformas constitucionales del salinismo.

## 4. Dividir la gran ciudad para continuar reinando

En política hay un lema: “Divide y reinarás”; el Área Metropolitana de la Ciudad de México concentra parte importante de la población del país y es polo dominante y corazón de su actividad económica y cultural (Pradilla Cobos, 1993, C.II), lo que le da un peso político capaz de contrapesar el del Presidente, por lo que el PRI-Gobierno tiene que mantener su fragmentación. En el marco del centralismo presidencialista, este lema tuvo plena aplicación en la Reforma política para el DF presentada por el Ejecutivo Federal y aprobada por mayoría, autoritariamente, en la Cámara de Diputados en 1993. En ella no se buscó la constitución de una entidad político-administrativa unitaria, descentralizada y democrática, con estructura legislativa y ejecutiva coherente y eficiente; se armó un batiborrillo de instancias y funciones que mantiene, en la división y la confusión, el poder del Presidente.

En el ámbito legislativo, actuarán 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 democráticos mutuos. Pero como se mantiene la falta de separación de poderes y la capacidad de iniciativa legislativa del Presidente y del Jefe del DF que él nombra, e 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 seguirá siendo el Ejecutivo. Las materias legislativas de cada instancia se superponen, se duplican o contraponen, pudiendo anularse en la práctica: el Congreso de la Unión podrá legislar para “la zona metropolitana del Valle de México”, en materias en que la ARDF legislará para una función de ella, el DF. El Ejecutivo



REPRODUCCIÓN SWEET'S

Federal mantendrá una de las funciones fundamentales en el desarrollo urbano: fijar la política económica, financiera y de endeudamiento, que es condición necesaria de la aplicación de cualquier política aprobada por los órganos legislativos y, en particular, por la ARDF. La fragmentación y la superposición van más lejos, pues hay que añadir al Congreso del Estado de México, y mañana a los de los demás estados cuyos municipios se integran al AMCM, y a los cabildos municipales de todos ellos.

Se desconoce aún la naturaleza del *Consejo Metropolitano del Valle de México*, aunque las posiciones del PRI hacen temer que se convierta en un cenáculo de burócratas de alto nivel o sus representantes, repitiendo las experiencias fallidas de coordinación metropolitana del pasado (Azuela, 1990).

En el ámbito ejecutivo, nada empeorará pero tampoco mejorará: sobre la gran ciudad se mantendrá el gobierno fragmentario del "jefe" del DF, asistido por sus delegados designados, los presidentes electos de los municipios conurbados al DF y el (los) gobernador(es) del (los) estado(s) cuyos municipios están conurbados al DF. El resultado no será la descentralización democrática ordenada, pues gracias al presidencialismo, a las facultades ejecutivas reservadas al Presidente y a la operación del PRI como Partido de Estado, éste será el ejecutivo real de la gran ciudad.

Aún si aceptáramos los cambios introducidos por el proyecto neoliberal hegemónico, enfrentar los grandes problemas económicos, sociales y de gestión de la megalópolis, de la cual el DF es sólo un fragmento, nos llevaría a la idea de que la planeación racional, unitaria y democrática es una necesidad. Hablamos, claro está, de otro tipo de planeación diferente a la aplicada hasta ahora (Pradilla Cobos, 1993, C.V.). La fragmentación territorial, ejecutiva y legislativa actual, amplificada por la Reforma Política, se opone a esta posibilidad. Para los liberales este problema no

existe, pues han borrado a la planeación de sus preocupaciones y métodos, reemplazándola por la "concertación" caso por caso, fragmento urbano por fragmento, grupo social por grupo, proyecto por proyecto, según la oferta y la demanda económica o el mercado de las fuerzas en pugna, que no requiere ni tolera plan global de desarrollo, que acepta y reproduce territorios y poderes ejecutivos y legislativos fragmentados.

## 5. La democratización postergada

Los retazos de reforma política aprobados hasta ahora, no resuelven las aspiraciones y exigencias democráticas de los defensores expresados en el plebiscito, las posiciones de los partidos de oposición, las movilizaciones de organizaciones sociales y otras expresiones de la sociedad; se dan unos pasitos, pero se posterga la democratización plena, real, hasta una fecha no anunciada. La continuidad del control político y del proyecto salinista lograda por el PRI por oscuros métodos de manipulación, coerción y fraude en las pasadas elecciones, así lo hacen suponer.

Canceló, al menos por un tiempo, la posibilidad de la reducción del ámbito territorial del DF, la creación del Estado 32 y la transformación de las actuales 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 negándoles el derecho a elegir por voto universal, secreto y directo a sus gobernantes. Emanada del Ejecutivo Federal, la reforma mantuvo el poder del Presidente como gobernante real de esta fracción de la capital, al conservar en sus manos parte de las funciones de gobierno del DF, al ser el encargado de la designación y remoción del "jefe" del DF mediante un tortuoso procedimiento indirecto, y al nombrar desde la cúpula el administrativo Consejo Metropolitano-

no del Valle de México. En ese espíritu, conservó la designación vertical de los delegados políticos por el "jefe" del DF, sin ninguna participación de sus habitantes.

Sólo confirió facultades legislativas parciales a la ARDF, dando lugar a una dualidad de funciones entre ésta y el Congreso Nacional. En el más claro estilo priísta, 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 está 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 concede a los ciudadanos del DF la posibilidad de ejercer la democracia directa, ni siquiera a través del plebiscito o referendo controlado por el gobierno, incluidos en la legislación federal.

La re-forma de la *forma de gobierno* (la redundancia es voluntaria y conceptual) aprobada es una adecuación táctica coyuntural que no concede 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 nuevamente postergada y seguirá en el centro del debate político.

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, pero permite mantener 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, en lugar de resolver esta contradicción, confirma su institucionalidad en la Constitución Política.

Contradictoriamente, reconoce otra realidad mayor: la existencia de una megalópolis en el Valle de México, al mencionar la creación de un Consejo Metropolitano, cuyo antecedente histórico, con similar denominación, de naturaleza burocrática, 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 quien decidirá sobre la materia: el Presidente, quien lo "establecerá", o el Congreso de la Unión, que expediría la Ley correspondiente. Habrá que esperar a que se presente esta ley y su contenido. Por ahora, sólo nos queda desear que su integración y funciones respondan a los anhelos de democracia de los habitantes de la zona metropolitana y que se incluyan los representantes políticos y sociales de la comunidad, y no a funcionarios públicos que hasta ahora no han logrado un nivel adecuado de coordinación.

## 6. Consejos de Ciudadanos que no lo son realmente

El *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, que especifica la anterior reforma constitucional, fue aprobado casi sigilosamente, sin que ni siquiera los que cotidianamente analizamos los proble-

mas de la capital nos enteráramos; obviamente, la ciudadanía estuvo ausente del proceso. Su texto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 (Cámara de Diputados, 1994). Además de repetir y precisar las reformas constitucionales, se fijan los procedimientos de elección y las funciones de los *Consejos de Ciudadanos* de las delegaciones y los límites y contradicciones en las que los ciudadanos defensores tienen que movernos para hacer oír su voz en estas instancias.

El Estatuto fija la forma de establecer el número de consejeros por Delegación, pero no conocemos aún el número de delegaciones que existirán en el DF después de que el gobierno capitalino y su partido concluyan el cabildeo con los partidos políticos, que se realiza sin participación ciudadana. Establece que por cada "área vecinal" se elegirá un Consejero Ciudadano y su suplente, pero no indica quién hará las subdivisiones, ni sus criterios. La *Ley de Participación Ciudadana*, aún no discutida ni aprobada, establecerá las regulaciones del proceso, que será controlado por las "autoridades federales electorales", cuyos vicios antidemocráticos, sobre todo su control vertical por el gobierno y el partido de Estado, fueron evidentes en las pasadas elecciones, denunciados por los partidos de oposición, sobre todo el PRD y reconocidos por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (*La Jornada*, 23-X-1993). La contradicción fundamental es que por injustificables razones de control político, sobre todo del PRI-Gobierno, los candidatos serán presentados por los "partidos políticos con registro nacional, excluyendo las candidaturas independientes y su postulación por organizaciones sociales y ciudadanos; igualmente inexplicable es que en una elección local se impida la participación de organizaciones políticas locales y se imponga la de partidos nacionales carentes de representatividad local o nacional (PDM, PPS, PFCRN, PARM) como lo mostraron las elecciones pasadas.

Las funciones de los Consejos son: aprobar los *Programas Delegacionales de Usos del Suelo*, pero sin participar en su elaboración, reservada para el ejecutivo; aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales referidos sobre todo a los servicios públicos locales; recibir informes y quejas de la ciudadanía y presentar quejas y denuncias sobre la administración pública; proponer y gestionar proyectos y programas de acción ante la Delegación; opinar sobre las acciones de los funcionarios públicos y solicitar información de estos. Son funciones limitadas, pues excluyen la participación decisoria en los ámbitos de la economía, la política y la gestión pública en la Delegación; pero son significativas si tenemos en cuenta el autoritarismo excluyente de las autoridades distritales y delegacionales actuales; pero la presencia del Delegado en las sesiones del Consejo, el control político derivado de la postulación partidaria de candidatos, la tradicional subordinación de los órganos legislativos al PRI-Gobierno y el voto corporativo, pueden convertir a los Consejos en otra instancia más de aprobación mecánica y legitimación de las iniciativas del gobierno y su partido. La tarea de los ciudadanos será romper la dominación gubernamental y convertir los Consejos en órganos democráticos de representación ciudadana.

Existen dos limitaciones más en las funciones de los Consejos: no hay vinculación orgánica con la ARDF; y "los programas de gobierno y la ejecución de obras públicas que rebasen el ámbito de una Delegación, se refieran al interés general de la ciudad o a rela-

ciones del Distrito Federal con otras entidades federativas, no estarán sujetas a la intervención del Consejo de Ciudadanos correspondiente” (Cámara de Diputados, 1994, Art. 131). Ellas son graves si tenemos en cuenta que por la complejidad de la gran ciudad, la naturaleza de redes o la unidad empresarial pública o privada de muchos servicios y la contigüidad de varias delegaciones con municipios conurbados de otros estados, casi todos los problemas tiene este carácter, o se podrá recurrir a él para evadir la intervención de los Consejos. Estos dos límites refuerzan la tendencia neoliberal actual a la fragmentación de la gestión territorial y al aislamiento de las partes de la ciudad, para mantener el dominio centralizador del gobierno del DF, y del Presidente por su facultad de nombrar al Jefe del DF.

En estas condiciones, las organizaciones sociales territoriales y sectoriales, los comités y redes ciudadanas democráticas y los ciudadanos independientes deben exigir: la autonomía plena de los órganos electorales con respecto al gobierno y su partido; la erradicación inmediata de las prácticas fraudulentas observadas en los pasados comicios, como el voto corporativo, la coerción y la compra de votos mediante el uso de programas oficiales, la desviación de recursos públicos y la intervención de funcionarios en favor de candidatos del PRI; y a los partidos de oposición sobre todo al Partido de la Revolución Democrática, que registren a los candidatos del movimiento ciudadano y las organizaciones sociales y que los militantes que postulen sean verdaderos representantes de los habitantes del área, reconocidos por estos y que todos sean designados por procedimientos democráticos. *Hay que ciudadanizar a los Consejos de Ciudadanos del Distrito Federal.*

## 7. La balcanización de la planeación y la participación ciudadana.

En la Ciudad de México, la planeación urbana y la participación ciudadana en ella son sometidas a un proceso de *balcanización*, como lo caracteriza René Coulomb (Coulomb, 1993). En ausencia de un plan de desarrollo urbano que incluya toda el AMCM, o al menos a cada una de sus dos grandes mitades (Distrito Federal y territorio conurbado del Estado de México), y de instancias político-administrativas, legislativa y ejecutiva, que lo elaboren y apliquen a esa escala, los instrumentos de regulación y gestión de su crecimiento se han fragmentado múltiplemente: los 21 (o más) planes de desarrollo de municipios conurbados del Estado de México y los 16 (o más, cuando se aprueben las nuevas) *Programas Parciales de Desarrollo Urbano* de las delegaciones del DF. A su turno, estos últimos han sido fragmentados mediante la creación de las *Zonas Especiales de Desarrollo Controlado* (ZEDEC) que se multiplican según las tácticas gubernamentales de respuesta a las demandas del sector inmobiliario y constructor, sus propios programas de “renovación” o “revitalización” urbana y los conflictos que estos generan con los vecinos de las microzonas involucradas. A finales de 1993, llegaban a 19 (Sánchez Mejorada, 1993; *El Financiero*, 3-IX-1993).

En términos de la acción pública sobre la ciudad, de la interacción entre Estado y ciudadanos y de la participación democrática en la gestión urbana, se estableció una relación entre la cúpula de los poderes políticos y administrativos (Ejecutivo del Edo. de México y Regente del DF) y los fragmentos territorializados de la ciudadanía, sin instancia de mediación alguna y sin posibilidades

Pablo Vargas González. **Lealtades de la sumisión: Caciquismo.** El Colegio de Michoacán, 1993.

Este libro borda sobre la formación y el desarrollo del Estado nacional en un espacio organizado y singular, en donde las transformaciones de la estructura de poder no siempre son reacomodamientos pacíficos. A mediados de la década de los sesenta, las ciencias sociales en nuestro país empezaron a estudiar el origen, la evolución, los mecanismos de poder, la complementariedad y las contradicciones en la relación Estado-sociedad en México. Desde diversos ángulos, métodos y teorías, el análisis social empezó a cuestionar las bases de la “estabilidad política” que hicieron posible el “milagro mexicano”. Es un largo periodo en el que el país alcanzó los más altos niveles de crecimiento económico en Latinoamérica, a la vez que permitió que una minoría concentrara el ingreso, detentara los medios de producción y controlara la política en detrimento de una mayoría despojada del poder y sumergida en la desigualdad social.

Quienes consideraron pertinente investigar sobre este fenómeno, pusieron énfasis en la cuestión de la dominación política como una instancia que, sin estar desligada de la economía y de la ideología, tiene un campo propio explicable por sí mismo. Este estudio

recoge la sugerente idea de Friederich Katz, en el sentido de que la Revolución Mexicana no fue solo una expresión revolucionaria, sino que se dieron cuatro revoluciones; Chihuahua, Coahuila, Sonora y Morelos, de acuerdo al desarrollo del capitalismo, la formación de oligarquías regionales y de las clases subalternas que determinaron la particularidad del tipo de demandas, de su composición social y de la orientación del movimiento. Así, el autor analiza un tiempo de cambios, de transición y de fracasos en la política ejidal, provocados por el caciquismo galopante.



institucionales de que los ciudadanos así aislados se relacionen y coordinen a una escala intermedia o global de la gran ciudad. Los vecinos de una ZEDEC o colonia podrán “concertar” con la autoridad cupular sobre su ámbito territorial limitado, pero carecerán de mecanismos para expresar su opinión o decidir sobre los grandes problemas urbanos y los múltiples procesos, actividades, estructuras e infraestructuras, que vinculan su porción de ciudad con la totalidad de ella. Los ciudadanos carecen de capacidad decisoria sobre el presente y futuro de su entorno inmediato, pero si se les concediera, la balcanización seguiría dejando en manos de la cúpula tecnoburocrática gubernamental el poder discrecional de decisión sobre el todo; y en la medida que no existe formulación explícita e integral, comprensiva y comprensible, de su proyecto urbano, éste se convierte en patrimonio de unos cuantos funcionarios de turno, sometido a los avatares y vaivenes de la política. La desregulación y privatización de lo urbano colocan a la cúspide del poder político como mediadora autoritaria en las relaciones de mercado, o más exactamente, entre sus agentes dominantes. La democracia urbana se convierte en discurso impracticable en la realidad.

La naturaleza del Programa Nacional de Solidaridad introduce otro factor de balcanización de la ciudad y los ciudadanos, y de su participación en la determinación del futuro. Si la “concertación” en el marco de las ZEDEC es el mecanismo fragmentario de relación con las capas medias y altas, los Comités de Solidaridad lo son con los habitantes de las colonias populares. La segregación urbana clasista se profundiza con la diferenciación de los canales de participación. Pero una y otra concertación dependen de niveles, instancias y sujetos diferentes de la estructura tecnoburocrática y política. Mientras la “concertación” en los municipios conurbados, las delegaciones del DF y las ZEDEC, depende de las autoridades municipales o distritales, unas electas por voto popular y otras designadas verticalmente, la de Solidaridad depende del Ejecutivo Federal, el Presidente, el Secretario de SEDESOL y su aparato de gestión, promoción y control sobre los ciudadanos “beneficiados” por la intervención. Si las primeras podrían ser encuadradas por los programas, así sean fragmentarios de desarrollo urbano, las de Solidaridad, signadas por la discrecionalidad, patrimonialismo y selectividad política, están fuera del marco de la planeación y carecen de lazo orgánico con las primeras.

La fragmentación político-administrativa de la gran ciudad, la ausencia de instancias ejecutivas y/o legislativas comunes a la megalópolis, la desigualdad de derechos civiles y políticos de sus habitantes, la compartimentación de las formas de participación ciudadana, los diferentes canales e interlocutores de la “concertación” que no pueden identificarse a la descentralización, cancelan la posibilidad de planeación, regulación y control del desarrollo urbano racional, eficiente, integrado y socialmente justo. Pero lo que es más grave, dispersa y diluye la participación de la ciudadanía, le impide intervenir en las decisiones que van más allá de su colonia, mantiene la capacidad decisoria y el poder en la cúspide del Estado. Bajo la apariencia del respeto a la diferencia, la particularidad y lo local, concentra el poder, el discurso y la intervención, y anula la capacidad ciudadana de ejercer la democracia en las decisiones sobre el futuro de toda la urbe.

La Reforma política del DF no resolvió este problema crucial de la gran ciudad. Las funciones asignadas a los Consejos de Ciu-

dadanos se mantienen dentro del ámbito territorial delegacional, no se refieren a las fases de elaboración y formulación de los planes, excluyen su participación en decisiones sobre toda la ciudad y sus componentes globales, y no hay mecanismos de relación orgánica con los de otras delegaciones o con la ARDF, que tendría una función aprobatoria de los programas para el DF. Se mantiene así la fragmentación de la participación ciudadana y de la gestión programada de la ciudad.

## 8. La lucha por la democracia debe continuar

La Reforma Política para el DF ha mostrado que el proyecto neoliberal de reforma de la economía y el Estado contiene una contradicción esencial. En el plano económico no se ha dudado en reformar o eliminar las normas y derechos más características de la sociedad mexicana, en muchos casos emanados de la revolución social; pero en lo político las reformas se han subordinado a las necesidades tácticas, coyunturales y empíricas del mantenimiento del poder en manos del Partido de Estado y se aplican con un gradualismo que choca con la violencia de la aplicación de las reformas económicas. Salta a la vista que se trata de un proyecto de reestructuración tendiente a soportar una nueva fase de acumulación capitalista privada, monopólica y transnacionalizada, que exige mantener el poder autoritario del Estado neoliberalizado, por lo que no puede efectuar un cambio democrático pleno y rápido. Dicho de otra forma, la libertad de mercado no trae consigo la democracia formal plena y menos aún la democracia económica y política real para todos. La cuestión de la democracia urbana y la transformación de la ciudad en un ámbito territorial y social racional, eficiente, humano y justo, al cual tengan derecho todos los ciudadanos, tendrá que esperar a que la sociedad toda exija, empuje, imponga y realice un cambio democrático a fondo del régimen político vigente.

Siguen pues vigentes las demandas y propuestas de democratización y racionalización de la capital, hechas desde diferentes ámbitos de la vida social y política, que el Grupo Democracia y Territorio (1994) ha sintetizado.

A) Igualación de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos del DF y los municipios conurbados, y de su estructura política y administrativa, ejecutiva y legislativa, a los del resto del país: derechos políticos plenos para los habitantes del DF; órganos legislativos propios para la ciudad y sus divisiones políticas; elección por voto universal, secreto y directo de sus órganos legislativos y gobernantes; etc.

B) Reducción del Distrito Federal a un perímetro restringido que incluya esencialmente a la sede de los poderes federales, gobernado por un alcalde elegido por voto universal, secreto y directo.

C) Conversión del resto del DF en el Estado de 32 de la Federación; a las actuales delegaciones políticas, previo redimensionamiento y fragmentación, en municipios; y elección por voto universal, secreto y directo, de gobernador, congreso estatal, cabildos y presidentes municipales.

D) Creación mediante reforma constitucional, de un nivel de gobierno, el del Área Metropolitana de la Ciudad de México, ejercido por un Consejo Metropolitano colegiado constituido por los

presidentes municipales del Estado 32, el alcalde del DF y los gobernadores del Estado de México y el Estado 32, quienes lo presidirán rotativamente. Los acuerdos de este órgano, en materia legislativa y presupuestaria, deberán ser ratificados por los congresos de los dos estados o en caso de conflicto, por la Cámara de Diputados federal. Este nivel de gobierno y sus órganos, con sus particularidades, podría aplicarse en todas las Áreas Metropolitanas.

E) Para la participación ciudadana directa, legalización y aplicación del *plebiscito* o *referéndum popular*, convocable por el ejecutivo, el legislativo o los ciudadanos, en los cuatro niveles de gobierno y en particular, en el metropolitano y/o municipal, para las decisiones fundamentales que interesen a toda la ciudadanía y lo requieran.

F) Descentralización real de funciones ejecutivas metropolitanas en las divisiones político-administrativas municipales internas.

G) Facultades al Consejo Metropolitano para crear organismos, empresas o comisiones metropolitanas y/o conjuntas entre dos o más municipios, para lograr la unidad racional de inversión y gestión de servicios públicos (transporte urbano, energía eléctrica, agua potable, drenaje, recolección de desechos, etc.), cuando ella sea necesaria y conveniente.

H) Unidad de planeación, gestión y control del desarrollo urbano mediante una *Comisión Metropolitana de Planeación y Control*, dependiente del Consejo Metropolitano, con participación directa de la ciudadanía; y elaboración de planes de desarrollo económico, social, territorial y reglamentos a escala metropolitana.

I) Participación democrática ciudadana, y a través de las representaciones y organizaciones políticas y sociales, en todas las instancias y procesos de gestión urbana, desde la colonia hasta el AMCM.

J) La determinación de los planes y políticas de desarrollo nacional, regional, metropolitano y municipal, debe ser resultado

de un amplio debate democrático y no de decisiones burocráticas del poder ejecutivo correspondiente, por lo cual deben ser sometidos a discusión y aprobación por los órganos legislativos correspondientes.

### Bibliografía

Azueta 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*, ARDF, DDF, UAM-X, México D.F., 1990.

Ballinas, Victor y Alfonso Urrutia, "Hacia la democratización del Distrito Federal" en *Perfil de La Jornada*, México D.F., 3 de marzo de 1992.

— (1992b), Hacia la democratización del Distrito Federal: la perspectiva académica" en *Perfil de La Jornada*, México D.F., 23 de marzo de 1992a.

Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, s/e, s/f, México D.F., 1994.

Coulomb, René, "Hacia la balcanización de la planeación urbana y del territorio" en *Ciudades* N° 20, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, octubre-diciembre de 1993.

Diario *El Financiero*, México D.F.

Diario *La Jornada*, México D.F.

Grupo Democracia y Territorio. "La recuperación democrática del territorio y el medio ambiente" en *Coyuntura* N° 46, México D.F., marzo de 1994.

Pradilla Cobos, Emilio, *Territorios en crisis*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y Red Nacional de Investigación Urbana, 1993.

Pradilla Cobos, Emilio, *Iniciativa de decreto por el cual se reforma la Constitución Política*, fotocopia, 1993.

Sánchez Mejorada, María Cristina, "Las ZEDEC y la participación de la sociedad civil" en *Ciudades* núm. 20, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, octubre-diciembre de 1993.



**Jesús Tapia Santamaría (Coord.), Las realidades regionales de la crisis nacional.**  
El Colegio de Michoacán, 1993.

Esta publicación es el fruto de los esfuerzos y voces de un puñado de expertos, tanto del país como del extranjero, en el ancho mundo de las ciencias sociales. El problema que se aborda en concreto, es el cúmulo de contradicciones o discordancias generales por la modernización del país en diferentes regiones y entre los diferentes estratos de la población nacional. Las ponencias que constituyen este libro, van pergeñando una magna interrogante acerca de la figura de hombre socialmente producido por los procesos económicos, políticos y tecnológicos que han configurado la diversidad regional del desarrollo en las últimas décadas y que, en su conjunto, han venido a conformar lo que se dió en reconocer como crisis nacional.

En específico, los trabajos se adentran en cuestiones particulares de la crisis: si se trata de una crisis generalizada o no, homogénea o no, si es una crisis que afecta por igual a todas las regiones y a todos los estratos sociales de la población, si se trata, en fin, de una crisis en todos los órdenes (económico, social, político, administrativo, moral, cultural etc.) La complejidad del sujeto a estudiar, está abordada, por esta misma razón, a partir de análisis pormenorizados, comparados e interdisciplinarios, para arribar a respuestas acertadas. Las interrogantes incluyen también, tanto los logros organizativos e institucionales, como la eficacia socialmente perversa de las políticas y de los procesos de desarrollo. Este es, pues, un libro para un lector atento a la historia cotidiana.