

ISSN 0186-1840
mayo, 1993
año 9 \$ 14,000.00
N\$14.00

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual

54

Distrito
Federal



Casa abierta al campo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Proyecto Ciudad

AUTOR: Emilio Duhau [*], Alejandro Suárez Pareyón []**

TITULO: Sistemas de Planeación y Política de Desarrollo Urbano en la Ciudad de México

ABSTRACT:

La institucionalización iniciada hacia fines de los años setenta en el Distrito Federal y a comienzos de los ochenta en los municipios conurbados del Estado de México, de sendos sistemas de planeación urbana, basados en esquemas de zonificación y planes de usos del suelo, ha tenido importantes efectos en las formas de regulación pública del desarrollo urbano de la metrópoli. Dichos efectos pueden ser situados fundamentalmente en dos niveles: el procesamiento de los conflictos en torno a la organización del espacio urbano y las formas de gestión pública del desarrollo urbano.

TEXTO:

Si bien se nos propuso escribir una colaboración sobre la política de desarrollo urbano en el Distrito Federal, en este artículo abordamos la cuestión de la regulación del desarrollo urbano de la ciudad de México, partiendo de la premisa de que no es posible plantear ninguna reflexión consistente sobre esa cuestión, si no se asume que se trata de una zona metropolitana cuya problemática no puede ser fragmentada de acuerdo con los límites político administrativos, por más que estos sean relevantes para entenderla.

Por ello, en las páginas que siguen se presentan los antecedentes generales y las principales características de ambos sistemas de planeación, así como un breve análisis del significado y de los principales resultados de su institucionalización. De este modo, a lo largo del presente trabajo estaremos haciendo referencia a dos sistemas de planeación, caracterizados por el hecho de que una de sus deficiencias centrales, es su carencia de un grado razonable de articulación entre las propuestas que se formulan desde el Distrito Federal y las correspondientes al Estado de México.

La institucionalización de la planeación urbana en el Distrito Federal: Una larga travesía

La vigencia pública de un sistema de planes de desarrollo urbano tanto para el Distrito Federal como para los municipios conurbados, constituye una realidad muy reciente. En el Distrito Federal, hasta 1980, año en el que se da a conocer el primer plan director del desarrollo urbano, que de todos modos no tuvo plena vigencia legal, la planeación del desarrollo urbano se sustentaba en una ley de fraccionamientos y en grandes esquemas reguladores, así como en normas específicas para algunas zonas. Estos instrumentos, con excepción de la ley de Planificación y Zonificación promulgada en 1933 y la Ley de Planificación del Distrito Federal que la sustituyó en 1953, tenían una validez puramente

administrativa, y eran aplicados discrecionalmente por las autoridades. Baste con mencionar el hecho de que durante la regencia de Ernesto P. Uruchurtu (1952-1966), no fueron autorizados nuevos fraccionamientos en el Distrito Federal. Se trató de una política que, como muchas otras durante un largo período, fue aplicada sobre la base del ejercicio autoritario del gobierno, pero sin un fundamento legal más allá de las atribuciones genéricas del regente. Esta decisión autoritaria tuvo importantes consecuencias tanto en el propio DF como en los municipios conurbados. [1]

De hecho, entre 1933, año en que se promulgó la ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California, hasta enero de 1976, cuando se publicó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ningún paso fue dado en la dirección de formas de regulación del desarrollo urbano, que implicaran la sanción de un instrumento público vinculante, tanto para los ciudadanos como para las autoridades. El primer plan regulador concluido en 1940 nunca fue oficializado, y los sucesivos instrumentos reguladores hasta 1982, nunca tuvieron el carácter de instrumento público. [2]

Los primeros pasos hacia la institucionalización de la regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, se dieron durante los años setenta, en el contexto del auge de la planificación impulsado por el régimen de Luis Echeverría. En diciembre de 1975 fue aprobada la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que vino, junto con la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en 1976, a dar sustento jurídico al actual sistema de planeación del Distrito Federal. Es también por esos años cuando el Departamento del Distrito Federal (DDF), contrató un conjunto de estudios destinados a apoyar la elaboración de un Plan Director del Desarrollo Urbano, estudios que fueron complementados en 1977 con otros sobre densidades y usos del suelo, destinados a la elaboración de "tablas de zonificación secundaria". Entre 1977 y 1978 fue elaborado el Plan Director, al mismo tiempo que se preparaba un Plan Rector de Vialidad y Transporte, en el que se manejó la idea de "pares viales", poco después traducida en el programa de "ejes viales".

De modo que hacia fines de los años setenta estaban ya formulados los soportes básicos, jurídicos y técnicos, de un sistema de planeación para el Distrito Federal. Estos soportes se habían ido formulando en un contexto en el cual la perspectiva planificadora había adquirido prestigio, como una modalidad de respuesta a la crisis en la que concluyó la etapa del "desarrollo estabilizador". La publicación en 1976 de la entonces controvertida Ley General de Asentamientos Humanos [3] y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se dio en un marco donde el grado de conflictividad de los procesos de expansión urbana se había acrecentado considerablemente y, por otra parte, la ciudad enfrentaba una crisis de carácter funcional, expresada agudamente en la saturación de la vialidad y en la oferta insuficiente de transporte masivo. [4]

Hacia fines de los años setenta, la nueva disponibilidad de recursos provenientes del boom petrolero, posibilitó la puesta en marcha de un ambicioso programa de obras públicas formulado como respuesta a los problemas funcionales. Respuesta a la cual el

Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, dado a conocer en 1980, brindó un marco doctrinario y una justificación técnica.

Sin embargo, el Plan de 1980 se difundió en forma restringida y en 1981 se encargaron nuevos estudios que fueron la base de una nueva versión publicada en 1982, la cual comenzó a ser utilizada como referente para el otorgamiento de licencias. En 1987 se publicó la versión actualmente vigente, bajo la denominación de "programa" en virtud de la nueva terminología sexenal. [5] Esta última difiere de la correspondiente a 1982 en algunos aspectos relativos a la zonificación primaria e introduce el concepto de "reordenamiento urbano".

Finalmente, es necesario remarcar que el hecho de que durante décadas la regulación del desarrollo urbano del Distrito Federal se haya podido apoyar en instrumentos reguladores manejados discrecionalmente por la autoridad administrativa, no se explica simplemente por la escasa incidencia del urbanismo y la planificación urbana en las formas de gestión gubernamental. Sino también y de modo destacado, porque la autoridad pública no experimentaba la necesidad de legitimar normativamente sus decisiones y de proporcionar razones a los gobernados para la adopción de las mismas. Es el fin de esta posibilidad de ejercicio discrecional de la autoridad, lo que explica en gran medida que fuera en los años ochenta cuando finalmente se institucionaliza un sistema público de regulación del desarrollo urbano, en un contexto en el cual, paradójicamente, las ideas y la doctrina de planeación de los asentamientos humanos desarrolladas en la década anterior, habían desaparecido virtualmente del discurso oficial.

El voluntarismo planificador: La introducción de un sistema de planes de desarrollo urbano para los municipios conurbados

También la vigencia de un sistema de planeación urbana para los municipios conurbados del Estado de México constituye una realidad reciente. El área urbanizada de los municipios conurbados, originalmente constituida por las cabeceras municipales y poblados rurales, se expandió a través de la conformación de zonas y parques industriales y el desarrollo de áreas habitacionales en dos modalidades fundamentales: a) fraccionamientos autorizados sujetos formalmente a un conjunto de requisitos y organizados espacialmente de acuerdo con un plano autorizado, b) lotificaciones no reguladas, conocidas como asentamientos o fraccionamientos irregulares, carentes de la infraestructura y los servicios elementales e impulsadas por la existencia de una demanda popular masiva no satisfecha a través de los programas públicos de vivienda o del mercado inmobiliario formal.

Cabe recordar que el modelo de fraccionamiento regulado que tenían como referente los urbanistas mexicanos, está expresado en Ciudad Satélite, cuyo desarrollo fue iniciado hacia fines de los años cincuenta, y otros como Echegaray y Santa Mónica realizados en los años sesenta en una versión menos ambiciosa. La contrapartida de este modelo, fue ciudad Netzahualcóyotl, una versión degradada del modelo dirigida a sectores populares y cuyas irregularidades derivaron en una situación sumamente conflictiva y en la necesidad de crear un organismo ad hoc para enfrentarla.

Como veremos, la omisión de la problemática específica de la vivienda y la urbanización popular, ha persistido como una seria deficiencia de la planeación del desarrollo urbano en su etapa de institucionalización

Hasta la expedición en 1983 de la primera versión del "Plan Estatal de Desarrollo Urbano y de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México", virtualmente el único instrumento público para la regulación del desarrollo urbano de los municipios conurbados, había sido la "Ley de Fraccionamientos del Estado de México", cuya última versión data de 1979. Esta ley establecía los requisitos urbanísticos que, de acuerdo con diferentes categorías, debían cumplirse para la urbanización de nuevas áreas.

Entre los años cincuenta y comienzos de los años ochenta, la urbanización de los municipios conurbados avanzó aceleradamente a partir de las dos modalidades mencionadas. Durante el período 1958-1981, un total de 312 fraccionamientos fueron autorizados en 12 de los municipios conurbados, abarcando algo más de 13,000 hectáreas, equivalentes al 40% de la superficie urbanizada de uso habitacional. [6] Aunque más difícil de precisar, no resulta arriesgado suponer que al menos una superficie equivalente fue incorporada a usos habitacionales a través de procedimientos irregulares. [7]

Dos rasgos marcaron durante este período el laxo esquema de regulación del desarrollo urbano presente en este proceso de expansión del área urbanizada: una política que facilitó por la vía legal, a los promotores y fraccionadores privados, la obtención de beneficios a través del crecimiento del área urbanizada, acompañada de una actitud permisiva frente a los procesos de urbanización irregular; y un elevado grado de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de la autoridad pública. Una discrecionalidad semejante a la que imperaba durante la misma etapa en el Distrito Federal, pero en este caso ejercida por el gobernador del estado y su secretario de obras públicas: la autorización de fraccionamientos era y es hasta la fecha, atribución del gobernador, pero además, las decisiones se adoptaban entonces en negociación a puertas cerradas con los promotores y fraccionadores, sin la mediación de ninguna norma legal que fijara límites específicos en cuanto a las áreas susceptibles de ser urbanizadas.

Claro está que esta política expansiva y discrecional estaba acompañada de algún tipo de planeación a nivel de la infraestructura y de la propia organización espacial del área conurbada. De hecho, durante los años setenta se planeó y llevó a cabo la creación de una ciudad industrial -el actual municipio de Cuautitlán Izcalli- y se llevaron adelante las primeras experiencias de institucionalización y planeación de los procesos de urbanización popular, a través del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS) Pero todo ello dentro de una perspectiva basada en la expansión del área urbanizada y en la ausencia de un referente público para la regulación del desarrollo urbano.

Con el arribo en 1981 de una nueva administración estatal y la eclosión de la crisis económica en 1982, la perspectiva oficial respecto de los municipios conurbados

experimentó un giro de 180 grados. El crecimiento acelerado de la zona metropolitana fue asumido oficialmente como un problema. De modo que la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, apoyado en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) sancionada en 1983, colocó como eje de las políticas de desarrollo urbano, la contención del crecimiento del área conurbada y la descentralización del mismo hacia otros centros urbanos de la entidad.

Para ello se establecieron en la LAHEM planes de diferente nivel, que para el caso de los municipios conurbados fueron definidos como planes de "centros de población estratégicos", en cuya elaboración participarían los gobiernos municipales, pero que deberían ser aprobados por el ejecutivo estatal y sancionados por la legislatura estatal. Al mismo tiempo, la LAHEM, incorporó, por un lado, la perspectiva descentralizadora adoptada por el gobierno federal, aunque no estrictamente el contenido de la reforma municipal entonces recientemente sancionada [8] y, por otro, estableció de modo taxativo la distribución de atribuciones en materia de desarrollo urbano entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales. En lo fundamental esto significó que las atribuciones en materia de fraccionamientos y de autorización de usos del suelo quedaron en manos del gobierno estatal, en tanto que el otorgamiento de licencias de construcción fue definido como atribución municipal. A partir de 1984 se inició la expedición de los planes de nivel municipal, los cuales comenzaron a ser utilizados como referente de las decisiones en materia de desarrollo urbano, a través de su consulta para la expedición de las licencias de usos del suelo.

Paralelamente, y respondiendo a la reforma municipal, una nueva "Ley orgánica municipal" del Estado de México, estableció como competencia y obligación municipal, la administración de las redes locales de agua potable y drenaje y la prestación de los servicios correspondientes.

Este rápido tránsito de una regulación ampliamente discrecional a otra basada en zonificaciones y planes de uso del suelo legalmente sancionados, transformó radicalmente en unos pocos años las condiciones y las características de la gestión del desarrollo urbano en los municipios conurbados.

Características y orientación de los sistemas de planeación

La introducción del sistema de planeación urbana del Distrito Federal, ha sido objeto de diversas interpretaciones y críticas. Se ha sostenido, por ejemplo, que para la regencia del Distrito Federal, el Plan operó como un instrumento de justificación del ambicioso programa de obras públicas emprendido hacia fines de los años setenta, cuya definición habría antecedido al ejercicio de planificación. Se trataba de acuerdo con esta interpretación, de una forma de legitimar una política urbana que por entonces se había convertido en objeto de debate público, invocando para ello la validez técnica del plan. [9]

De modo semejante, a partir de la discrepancia observada entre los objetivos enunciados de protección y preservación de ciertas áreas y la continuidad en la ocupación de las mismas, se ha atribuido al Plan una función de fachada política. [10]

También se ha señalado que los planes de desarrollo urbano del Distrito Federal y del Estado de México carecen de un "...tratamiento formal de los verdaderos procesos y agentes que estructuran el espacio urbano, especialmente en el caso de los asentamientos ilegales". [11] Por otro lado, se ha sostenido que en general la planeación urbano-regional en México posee un sustento científico endeble, puesto que no tiene en cuenta la relación entre la estructura económico social y los fenómenos territoriales y se basa en diagnósticos y pronósticos insuficientes. [12] Y, en una perspectiva semejante, se ha enfatizado la omisión, en el sistema de planeación tanto nacional como local, de la caracterización de las fuerzas sociales e intereses en juego, cuya dinámica condiciona necesariamente las posibilidades reales de concreción de los objetivos enunciados por los planes. [13]

Si bien a nuestro modo de ver, estas visiones críticas son en gran medida válidas, es necesario considerar las características específicas de los dos sistemas de planeación en cuanto instrumentos de regulación del desarrollo urbano, así como el significado de su institucionalización en relación con la gestión pública de dicho desarrollo. [14] Cuestiones ambas que, desde nuestra perspectiva es necesario abordar si se pretende entender no sólo las limitaciones y deficiencias de los planes en cuanto tales, sino también los indudables efectos que se han derivado de su institucionalización.

En relación con el primer aspecto, en términos conceptuales, los sistemas de planeación institucionalizados a lo largo de los años ochenta, se apoyaron en una visión funcional de la estructura urbana, en esquemas de zonificación y en planes detallados de usos del suelo. En conjunto, los conceptos y técnicas, aunque basados en lo que puede ser considerado una doctrina nacional de planeación urbana, se inspiran fundamentalmente en el zoning anglosajón y de los plans d'utilisation du sol franceses.

Como cualquier sistema de regulación del desarrollo urbano basado en este tipo de esquemas, los vigentes para el Distrito Federal y los municipios conurbados, constituyen instrumentos de control público del uso del suelo, destinados a desempeñar funciones vitales, ya que operan como mecanismo para la conciliación de la realidad de la apropiación privada del suelo, con la vigencia de un esquema de regulación pública. Esquema que necesariamente debe buscar hacer compatibles los derechos derivados de la propiedad inmobiliaria, los requerimientos del desarrollo capitalista y las demandas sociales relacionadas con los bienes colectivos y la vivienda. [15]

Veamos entonces en qué medida los sistemas vigentes para la zona metropolitana de la ciudad de México constituyen o no instrumentos razonablemente adecuados desde esta perspectiva. Partamos para ello de considerar las líneas principales de orientación del desarrollo urbano que se han pretendido lograr a través de los planes de desarrollo urbano.

La primera de tales líneas, y condición de todas las demás, ha sido obtener una mayor capacidad de regulación pública de la producción del marco construido, de su transformación y de la urbanización de nuevas áreas. Para ello en ambos casos, se definió un instrumento, la licencia de uso del suelo, cuyo otorgamiento fue vinculado a la zonificación vigente.

En segundo lugar, se ha buscado contener el crecimiento del área urbanizada. En el Distrito Federal, este propósito se tradujo en la delimitación de una amplia zona no urbanizable al sur de su territorio, actualmente definida como área de conservación ecológica. En los municipios conurbados, las zonificaciones primarias de los respectivos planes de centros de población estratégicos, definen las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables.

En tercer lugar, se establecieron zonificaciones secundarias, concebidas por una parte en términos de zonas homogéneas y por otra, de jerarquización funcional de la estructura urbana.

En cuarto lugar se definió como objetivo genérico el mejor aprovechamiento de la infraestructura existente a través de la redensificación urbana.

Por último, en particular en el caso del Estado de México, se establecieron normas de equipamiento e infraestructura de acuerdo con los diferentes tipos de espacios urbanos, definidas como normas a ser cumplidas en el caso de la urbanización de nuevas áreas y como "aspiración" en el caso del área urbanizada existente.

Veamos ahora, teniendo en cuenta las condiciones de aplicación de los planes y las propias características de los sistemas de planeación, cuál ha sido el escenario resultante en cuanto a la orientación del desarrollo urbano.

Los procesos de producción del marco construido y de urbanización realizados por la vía legal, se convirtieron en procesos mucho más regulados, tanto porque la capacidad de control gubernamental resultó incrementada, como porque el escrutinio público de los mismos aumentó considerablemente, a través, sobre todo, de la presencia activa de diversas organizaciones vecinales. En los municipios conurbados, esto se tradujo entre otras cosas, en que el ritmo de aprobación de nuevos fraccionamientos disminuyó significativamente, debido a varios factores concurrentes. Por un lado, la promoción inmobiliaria enfrentó las nuevas condiciones derivadas de la crisis económica -restricción y encarecimiento del financiamiento inmobiliario y contracción de la demanda solvente- y, por otro, la aplicación del nuevo dispositivo implicó el traslado en un grado mucho mayor a los promotores y fraccionadores de los costos derivados de la urbanización de nuevas áreas. Ello no sólo porque se exigió de modo más estricto el cumplimiento de las normas en materia de introducción de las infraestructuras y redes locales, sino también porque a través del cobro de diversos derechos (conexión a las redes derechos de fraccionamiento, supervisión, etc.) y en muchas ocasiones, por medio del requerimiento de aportar obras de "cabecera", se comenzaron a trasladar a los agentes inmobiliarios los costos globales del proceso de urbanización.

Por otra parte, los gobiernos municipales, dotados ahora con la nueva atribución de extender las licencias de construcción, pero al mismo tiempo, debiendo hacerse cargo de la gestión de servicios complejos como son los de agua potable y drenaje, comenzaron a jugar un papel mucho más activo en la regulación del desarrollo urbano. Este papel se expresó entre otras cosas, en la creciente renuencia a la autorización de nuevos proyectos que, como los conjuntos habitacionales de interés social y de vivienda popular, son percibidos localmente como proyectos de alto impacto en la demanda de servicios básicos y en el uso y saturación de las infraestructuras y equipamientos. [16]

De hecho, tanto en el Distrito Federal como en los municipios conurbados, las dificultades para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social han ido en aumento, tanto en lo que se refiere a los promovidos con el financiamiento de los fondos solidarios (INFONAVIT y FOVISSSTE), como a los promovidos por organizaciones sociales con financiamiento FONHAPO y FIVIDESU/FICAPRO.

El propósito de contener el crecimiento del área urbanizada (por lo demás un viejo propósito del gobierno en el Distrito Federal), fue definido respondiendo a dos grandes supuestos: 1) que debía realizarse una política de descentralización para desviar. Esto dentro de un escenario de crecimiento poblacional de la metrópoli que se suponía incontenible; 2) que debía evitarse la ocupación de áreas estratégicas ya sea desde la perspectiva de la conservación ecológica o por su condición inadecuada para el desarrollo urbano.

Finalmente el crecimiento poblacional de la metrópoli, no se dio en los términos vaticinados, ya que fue mucho más moderado que lo previsto de acuerdo con las proyecciones de población. [17] A pesar de ello existió una demanda de suelo derivada no sólo del crecimiento de la población, sino también de un proceso de migración intrametropolitana de la misma, originado sobre todo en el desplazamiento del uso habitacional en las áreas centrales. Esta demanda no pudo ser satisfecha por la vía legal, debido precisamente a que el énfasis en la contención del crecimiento del área urbanizada, inhibió la aplicación y desarrollo de alternativas orientadas a regularlo.

De este modo, el fracaso en la contención del área urbanizada resultó un suceso totalmente previsible, que se tradujo en la urbanización de áreas definidas como no urbanizables, y se presentó como la contrapartida del "éxito" en el aumento del grado de control ejercido sobre los procesos de urbanización legal. Así, la ciudad continuó siendo producida a través de las dos modalidades ya conocidas; la planeada o regular y la irregular. Dada la inexistencia de mecanismos eficaces para responder a las necesidades de suelo y vivienda de la mayoría más pobre de la población, los procesos de urbanización irregular continuaron dándose en una escala considerable, a pesar de la puesta en marcha tanto en el Estado de México como en el Distrito Federal, de dispositivos orientados a impedirlos. Los municipios situados al oriente del Distrito Federal, al igual que la Delegación Iztapalapa, fueron el principal escenario de esta dinámica. Por ejemplo, el municipio de Chalco, experimentó en unos pocos años la ocupación del valle del mismo nombre; un área explícitamente definida como no

urbanizable y caracterizada como no apta para la urbanización debido a sus características geomorfológicas (se encuentra situado en lo que fuera un área lacustre).

Esta incongruencia pone de relieve el hecho de que la institucionalización de la planeación, lejos de haber implicado una tendencia progresiva a la eliminación de la dualidad ciudad planeada-ciudad irregular, parece haber tendido a acentuarla.

En cuanto a la organización espacial de la metrópoli, los grandes esquemas de zonificación primaria se expresaron de modo semejante. En ambos casos ha existido la pretensión de orientar el desarrollo urbano a través de la jerarquización funcional de los espacios, mediante la inducción producida por el uso de instrumentos de regulación y la planeación de la infraestructura. Sin embargo, lo notable de este propósito es que los instrumentos nunca tomaron en cuenta ni la problemática de la propiedad del suelo, ni la dinámica de la base económica de la ciudad, ni el comportamiento real de la inversión inmobiliaria. Incluso, en el Estado de México, la planeación estatal de la infraestructura no necesariamente ha ido de la mano con la planeación de los usos del suelo a nivel de los llamados centros de población estratégicos.

En cuanto a las zonificaciones secundarias, estas han sido establecidas de modo rígido y en muchos casos definen usos y densidades de ocupación que no corresponden a la estructura urbana existente. En los municipios conurbados, la modificación formal de las zonificaciones secundarias está sujeta a un proceso de modificación de los planes de centros de población estratégicos y la autorización de los usos y densidades permitidos, se ve obstaculizada muchas veces porque su definición no tuvo en cuenta las posibilidades efectivas de acceso a las redes de servicios y las condiciones de la infraestructura. Por otro lado, la distribución de atribuciones que establece la LAHEM, la propia estructura administrativa del gobierno estatal, y la falta de correspondencia entre la planeación de los usos del suelo y la de los servicios e infraestructura, tienden a generar una suerte de limbo decisional. Las atribuciones están distribuidas de forma tal, que el proceso de toma de decisiones resulta fragmentado y en muchas ocasiones incongruente, en detrimento de la eficiencia operativa de la gestión.

En el Distrito Federal, la concentración de las decisiones en las autoridades centrales posibilita una mayor consistencia entre la planeación de los usos del suelo y la planeación de la infraestructura. Por otra parte, la capacidad de inversión pública se beneficia de la mayor disponibilidad de recursos presupuestales. A pesar de esta aparente ventaja, subsiste y hasta se fortalece la discrepancia entre la ciudad deseada por los planificadores y la ciudad posible de acuerdo con la realidad urbana imperante. Existen marcadas incongruencias entre lo señalado por los planes y la ciudad que se vive cotidianamente. Por ejemplo, muchos de los conflictos en torno a los usos del suelo, se derivan de normas de ocupación que no contemplan la dinámica urbana. [18]

De este modo, tanto en los municipios conurbados como en el Distrito Federal, los conflictos en torno a los usos del suelo y la autorización de nuevos proyectos, no son solamente los previsibles en un contexto urbano complejo, sino que se ven exacerbados y multiplicados por las inconsistencias en la zonificación, la deficiente planeación del

aprovisionamiento de servicios y, especialmente en los municipios conurbados, por la carencia de recursos para financiar la creación o ampliación de la infraestructura básica o por la saturación de las redes existentes.

Paradójicamente, la gestión de estos deficientes instrumentos de planeación urbana, al institucionalizarse en un contexto donde los canales de participación social en los asuntos de interés general habían sido virtualmente inexistentes, favorecieron la conformación de un espacio de impugnación de las políticas urbanas y de activismo de las organizaciones vecinales orientadas a la defensa de intereses locales, en un marco donde los alcances de la participación vecinal no están definidos y no resulta claro en qué ámbito se resuelve su compatibilidad con el manejo de los problemas y la toma de decisiones en relación con el conjunto de la ciudad.

Conclusiones

Transcurridos poco más de 17 años desde la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que puede ser considerada como el inicio del proceso de institucionalización de la planeación urbana en la ciudad de México, resulta indudable que dicha institucionalización constituye un hecho irreversible y deseable. Irreversible porque resulta difícil imaginar el regreso a la situación previa de inexistencia de un referente público para la regulación del desarrollo urbano. Deseable, en tanto que ha significado que las decisiones adoptadas por la autoridad deban fundamentarse en un referente normativo, y que los ciudadanos cuenten con ese mismo referente y con un ámbito definido para reclamar sus derechos y plantear sus puntos de vista.

Ahora bien, es evidente que como instrumento de regulación -en el sentido al que hemos hecho referencia- los sistemas de planeación imperantes presentan serias deficiencias. Sin pretensión de exhaustividad, nos parece pertinente señalar algunas de las cuestiones que deberían ser objeto de revisión:

- 1) Los planes de desarrollo urbano del Distrito Federal y del Estado de México, no pueden continuar ignorándose mutuamente.
- 2) Debería replantearse la planeación a partir de un nuevo diagnóstico de la ciudad, atendiendo a su dinámica de transformación, tanto en lo que se refiere a su estructura espacial como a su base económica y social. Condición indispensable para formular las propuestas de la ciudad deseable, de acuerdo con la ciudad posible.
- 3) La planeación no puede seguir ignorando las grandes condicionantes derivadas de la problemática de la propiedad del suelo, sobre todo en la coyuntura de los recientes cambios legales que posibilitan la privatización de la propiedad ejidal y comunal.
- 4) Dado que la ciudad es producida en gran medida en forma irregular, este hecho debería ser incorporado plenamente en la lógica y los instrumentos de la planeación. Lo que significa entre otras cosas que se requieren mecanismos eficaces, que proporcionen alternativas reguladas y viables a la problemática de la vivienda popular.

5) Los esquemas de zonificación y las normas y procedimientos que regulan su gestión, deberían incorporar el criterio de temporalidad, de acuerdo con los escenarios previsibles en función de la dinámica de la ciudad. En otras palabras, se deberían establecer plazos determinados a las propuestas de ordenamiento espacial, de modo que dentro de un plazo definido pueden ser modificadas de acuerdo al comportamiento real de los procesos que se pretende regular.

6) Parece necesario replantear los ámbitos para la toma de decisiones, jerarquizando las cuestiones en juego. Actualmente, la distribución formal de atribuciones implica fragmentar el proceso de toma de decisiones y no diferencia adecuadamente los asuntos de relevancia a nivel local (colonia, fraccionamiento, poblado), delegacional o municipal (según se trate del Distrito Federal del Estado de México), a nivel de cada una de las entidades y para el conjunto de la zona metropolitana.

7) En correspondencia con lo anterior, deberían establecerse mecanismos de coordinación efectiva entre las diferentes instancias político administrativas de las distintas unidades que integran la zona metropolitana.

8) Por último, debería prestarse particular atención a reformular los mecanismos de participación ciudadana relacionados con la regulación del desarrollo urbano, a fin de superar la actual tendencia a una negociación permanente y dispersa, que tiende a bloquear la implementación de políticas de carácter general. Lo cual no significa que la solución consista en cerrar los espacios de participación que ya se han logrado.

CITAS:

[*] Profesor-investigador del Depto. de Sociología, UAM-A, coordinador del programa de investigación Observatorio de la Ciudad de México (OCIM).

[**] Director general del Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos A. C. (CENVI), profesor en la Unidad de Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNAM.

[1] En el DF esta medida indujo la explosión de los procesos de urbanización irregular y la primera gran oleada de urbanización de tierras ejidales y en los municipios en proceso de conurbación, el auge de los fraccionamientos y la rápida expansión del área urbanizada.

[2] Precisiones respecto de la evolución de los instrumentos reguladores del desarrollo urbano pueden obtenerse en Hiernaux, Daniel, "La Planeación de la Ciudad de México: logros y contradicciones", en Garza. G. (comp.), Una Década de Planeación Urbana Regional en México, 1978, 1988, El Colegio de México, México. 1989. De todos modos persiste la duda acerca de cuál fue la primera versión del Plan que adquirió en plenitud el carácter de instrumento público.

[3] Un análisis sumamente esclarecedor de las cuestiones en juego en el conflicto en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos, es el desarrollo por Antonio Azuela en *La Ciudad la Propiedad Privada y el Derecho*, El Colegio de México, México, 1989, cap. 1 pp. 37 a 56.

[4] Ziccardi, Alicia, "Empresas de la construcción y grandes obras en la ciudad de México", en Garza. G. (comp.), *Una Década de Planeación Urbana Regional en México*, 1978, 1988, El Colegio de México, México. 1989. De todos modos persiste la duda acerca de cuál fue la primera versión del Plan que adquirió en plenitud el carácter de instrumento público, pp. 301-306.

[5] La Ley General de Planeación sancionada a comienzos del gobierno de Miguel de la Madrid, en forma paralela a la Ley General de Asentamientos Humanos, otorga el carácter de "plan" sólo al Plan Nacional de Desarrollo.

[6] Datos tomados de Iracheta, Alfonso, *El suelo, recursos estratégicos para el desarrollo urbano*, UAEM/Gobierno del Estado de México, Toluca, 1984, cap. 2, Anexo estadístico.

[7] En relación con los procesos de urbanización irregular, puede consultarse entre otros. Duhau, E.. "Urbanización popular y políticas de suelo en la ciudad de México", M. Schteingart (coord.), *Espacio y vivienda en la ciudad de México*, El Colegio de México, 1991.

[8] Los cambios introducidos en 1983 al artículo 115 constitucional y las reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, otorgan a los gobiernos municipales la facultad de regular los usos del suelo; la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, recorta esta facultad en el caso de los municipios definidos como "centros de población estratégicos", ya que sus planes de desarrollo urbano deben ser aprobados por el poder ejecutivo estatal y sancionadas por la legislatura.

[9] Véase P. Ward, *Welfare Politics in Mexico. Paperino over the cracks*, Londres, Allen & Unwin, 1986, p. 47.

[10] Aguilar, A. G., "La política urbana y el Plan Director de la Ciudad de México. ¿Proceso operativo o fachada política?", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 2, núm. 2., 1987.

[11] Adrián G. Aguilar, "El control de la expansión urbana en la ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 16., V. 6, núm. 1, enero-abril 1991, p. 113.

[12] Esta visión ha sido sostenida reiteradamente por Gustavo Garza, véase p. e. su artículo "Ciudad de México dinámica industrial y perspectivas de descentralización después del terremoto", en B. Torres (comp.), *Descentralización y Democracia*, México, El Colegio de México, 1986, p. 236.

[13] Por ejemplo, E. Pradilla, *Crisis, Modernización y Territorio*, RNIU/UAN XOCHIMILCO, México, en prensa, cap. IV.

[14] El trabajo más reciente de A.G. Aguilar (Aguilar, "El control de la expansión urbana en la ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento", *Estudios Demográficos y Urbanos*, núm. 16., V. 6, núm. 1, 1991), aborda la primera de estas cuestiones, pero tiende a ignorar la segunda.

[15] Cf. Plotquin, S., "Property, policy and politics: towards a theory of urban land-use conflict", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, núm. 3, 1987.

[16] Esta postura se manifestó reiteradamente en diversas entrevistas realizadas recientemente a directores municipales de desarrollo urbano.

[17] Las proyecciones derivadas del censo de 1980 habían llevado al convencimiento de que la población de la ZMCM oscilaría para 1990 entre 18 y 21 millones de habitantes, en tanto que las cifras arrojadas por el censo de 1990, dieron una población de poco más de 15 millones para ese año.

[18] Esto se manifiesta de distintas formas: 1) Los planes parciales en muchas ocasiones prohíben usos que son predominantes en la actualidad, de modo que la incorporación de actividades consistente con esos usos, requieren de una modificación del plan parcial; 2) Las densidades de población establecidas por los planes parciales en diversas zonas, son más bajas que las densidades existentes; 3) El propósito de densificación para un mejor aprovechamiento del área urbanizada, se ve contradicho por la fijación de normas de ocupación que implican bajas densidades; 4) Los cambios en las funciones urbanas se producen mucho más rápidamente que la actualización de los instrumentos de planeación.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Población

AUTOR: Ma. Teresa Esquivel Hernández [*], René Flores Arenales [], María Eugenia Medina [**]**

TITULO: La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Dinámica Demográfica y Estructura Poblacional 1970-1990

ABSTRACT:

El presente artículo tiene como finalidad, analizar la dinámica demográfica de la zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) y el papel que ha jugado en ésta la estructura por edad de la población. Para ello, centramos el análisis en la dinámica poblacional de la ciudad de México a partir de la década de los años setenta porque consideramos que es a partir de entonces que se inician una serie de procesos que se consolidan en la última década y que constituyen un cambio fundamental en la tendencia que la capital del país había presentado a lo largo del siglo.

TEXTO:

Introducción

Con base en los datos censales de 1980, se plantearon una serie de hipótesis sobre el probable futuro demográfico de la ZMCM. Se contemplaba, según las proyecciones de población, que para la década del 90 la capital del país albergaría a cerca de 20 millones de habitantes y al finalizar el siglo superaría los 25 millones. Sin embargo, los datos del último censo sacaron a luz una serie de problemas y de ideas sobre el comportamiento demográfico de la gran urbe que es menester analizar para comprender en su real dimensión.

Así, según el XI Censo General de Población y Vivienda, la ZMCM contaba al inicio de la última década del siglo, con poco más de 15 millones de habitantes. Esta diferencia tan abismal entre lo proyectado y lo real, tiene su origen en varios factores. Por un lado, y actualmente conocido por todos, está el hecho de que el Censo de 1980 presentó una serie de problemas [1] que motivaron que el cálculo de las proyecciones que lo tomaron como base, fueran irreales. Otro factor importante es que, pese a que la Ciudad sigue siendo uno de los destinos preferenciales de los flujos migratorios del país, paradójicamente se ha convertido en la zona que expulsa mas población, con lo cual se da un giro a la tendencia histórica de la ciudad. Al disminuir tanto la tasa de migración neta, como la fecundidad, [2] la ZMCM ha dejado de crecer al ritmo que tenía décadas anteriores. Así, si en 1940 crecía a más de 5% anual, para la última década (1980-1990) lo hizo al 2%. [3]

Llama la atención que, espacialmente, la ciudad no dejó de crecer, por el contrario, la expansión de su mancha urbana siguió su curso invadiendo municipios del Estado de

México cada vez más alejados del centro urbano principal. Este crecimiento expansivo, en el contexto de un crecimiento demográfico que disminuye su ritmo, es posible gracias a los movimientos intrametropolitanos que se sucedieron y que motivaron ritmos de crecimiento diferenciales entre las distintas unidades político-administrativas que conforman la ZMCM y fundamentalmente entre el Distrito Federal y el Estado de México.

En todos y cada uno de los procesos que intervienen en la dinámica demográfica, la estructura por edad de la población juega un papel fundamental, tanto como factor que origina esta dinámica que como efecto de la misma, ya que el peso que en cada momento tengan los diferentes grupos etarios define, en buena medida, los comportamientos socioespaciales de la población.

En este sentido, el presente artículo tiene como finalidad, analizar la dinámica demográfica de la ZMCM y el papel que ha jugado en ésta la estructura por edad de la población. Para ello, centramos el análisis en la dinámica poblacional de la ciudad de México a partir de la década de los años setenta porque consideramos que es a partir de entonces que se inician una serie de procesos que se consolidan en la última década y que constituyen un cambio fundamental en la tendencia que la capital del país había presentado a lo largo del siglo.

Antecedentes

A partir de los años cuarenta, en un contexto de alto crecimiento económico e inicio de un acelerado crecimiento de la población, la ZMCM entra a una dinámica demográfica sin precedentes, producto de una natalidad alta que se combina con una reducción de la mortalidad iniciada en los años treinta, [4] pero sobre todo de una inmigración de cuantiosos contingentes de población. De este modo, durante los últimos cincuenta años la ZMCM incrementó su población nueve veces, creciendo a un ritmo de 4.2% anual entre 1940 y 1990. Es importante destacar que a lo largo de estas cinco décadas, las tasas no se mantuvieron constantes. Así, se pueden distinguir dos períodos de crecimiento: de 1940 a 1970 con tasas por encima del 5% anual que disminuyeron a un promedio anual de 2.6% para el período de 1970-1990. [5] De esta forma, la población metropolitana pasa de 1.6 millones de personas en 1940 a 8.9 en 1970, y a poco más de 15 millones en 1990.

Con todo, es a partir de la década de los años cincuenta que se inicia en forma franca el proceso de crecimiento metropolitano. La fuerza de atracción de la Ciudad de México, derivada de la expansión de sus actividades industriales y de servicios, la convierte en el lugar de recepción de grandes flujos migratorios y provoca un crecimiento que rebasa los límites político administrativos del Distrito Federal. Este se dirige principalmente hacia el norte para penetrar en los municipios aledaños del Estado de México. Así, la ZMCM pasa de comprender 10 delegaciones y 1 municipio mexiquense (Tlalnepantla) en 1950 a 16 delegaciones y 12 municipios del Estado de México en 1970.

Así, hasta 1970, "el crecimiento de la Ciudad de México puede explicarse por las altas tasas de inmigración, por la expansión hacia las localidades vecinas y por el alto crecimiento natural". [6]

Este crecimiento natural ha sido el resultado por un lado de una fecundidad que se mantiene en niveles altos y constantes hasta 1970. [7] Así por ejemplo, entre 1950 y 1960 la tasa bruta de natalidad de 44.7 nacimientos por mil habitantes pasa a ser de 41.4 en la década siguiente. Por otro lado, la mortalidad en descenso como resultado de una mejoría en el nivel de vida de la población, pasa de 12.9 defunciones por mil habitantes a 9.7 en las décadas consideradas (Cuadro 1). Otro indicador importante de la disminución en los patrones de mortalidad es la esperanza de vida que aumentó considerablemente de 51 años en 1940 a 60.8 años en 1970.

Cuadro 1. ZMCM: Población Censal 1950, 1970, 1990.[H-]

Aunque en el elevado crecimiento demográfico ha participado en forma importante el crecimiento natural, el crecimiento social o migración neta ha tenido un impacto fundamental en el aumento de la población metropolitana. Así, de acuerdo a las tasas de migración del (Cuadro 2) podemos señalar que éstas pasaron de 1.66 a 1.78, de 1950-60 a 1960-70. De este modo, el movimiento migratorio "ha sido tan intenso que contribuyó con 35% del crecimiento medio anual total entre 1950 y 1980, es decir, agrego 50% al incremento natural" [8] De ahí que las tasas más altas de crecimiento de la ZMCM se hayan alcanzado durante el período 1950 a 1970, décadas en las cuales el crecimiento natural fue de 3.2% y el crecimiento social de 1.7% (Cuadro 3) los que en conjunto dan un crecimiento total del 4.9%, valor que de mantenerse constante permitiría a una población duplicarse en sólo 13 años.

Cuadro 2. ZMCM: Tasas Brutas de Natalidad y Mortalidad. Distrito Federal y Municipios (1950-70)[H-]

Cuadro 3. ZMCM: Población Relativa y Tasa de Crecimiento Medio Anual. 1950, 1970 y 1980[H-]

Sin embargo, al interior de la ZMCM como conjunto hubo ritmos diferentes de crecimiento entre el Distrito Federal y los municipios mexiquenses conurbados, con lo que se inició un proceso mediante el cual el peso demográfico del Estado de México en el total metropolitano cobró dimensión creciente. Así, mientras el Distrito Federal [9] disminuía su crecimiento social de 1950 a 1970 (al pasar de tasas de 1.46% a 0.23%), los municipios conurbados del Estado de México [10] prácticamente la duplicaron (de 4.25% a 8.84%). [11]

La dinámica seguida por los componentes del crecimiento demográfico metropolitano (fecundidad, mortalidad y migración) analizados arriba, motivaron que la pirámide de población estuviera conformada principalmente por jóvenes, por lo que en el año de 1970 el 52% de la población tenía menos de 20 años. Aunado a lo anterior, las tendencias seguidas por la fecundidad y la mortalidad dieron lugar a familias de gran tamaño, las

cuales tenían en promedio siete hijos aunque no eran raras las que tenían diez o más.

Dinámica demográfica 1970-1990

En las dos últimas décadas se inicia un cambio importante en la dinámica demográfica de la Ciudad de México que se manifiesta en un descenso de su ritmo de crecimiento que pasa de 3.9% entre 1970 y 1980 a 2.0% entre 1980 y 1990 (Cuadro 4). Básicamente, este descenso es resultado de la convergencia de dos factores: por un lado de la disminución de las tasas globales de fecundidad, que pasan de 5 hijos por mujer en 1970 a 2.5 en 1990. [12] En esta reducción las políticas de población implementadas por el Gobierno Mexicano tuvieron un impacto fundamental.

Cuadro 4. ZMCM: Tasas de Crecimiento Natural y Social Distrito Federal y Municipios (1950-70)[H-]

Por otro lado, se puede considerar más importante aún el cambio en su comportamiento histórico "que de atraer población a ritmos intensos, pasó a derivar corrientes migratorias hacia otros destinos, y aún a expulsar población, principalmente de su núcleo central". [13] Así pues, mientras que en el quinquenio de 1975-1980 todavía la ZMCM alcanzó un saldo migratorio positivo de 104 mil personas (mayores de 5 años), lo que se tradujo en una tasa de migración neta del orden de 0.7 por mil, para el quinquenio de 1985-1990 la situación se tornó muy diferente: el número de personas que decidieron abandonar la metrópoli duplicó el de aquéllas que llegaron, tornando negativa la tasa de migración neta en un valor aproximado de -1.9 por mil. [14]

Al interior de la ZMCM se acentuaron los movimientos de población intrametropolitanos y sólo en el último quinquenio cambiaron de residencia poco más de medio millón de habitantes de las delegaciones del Distrito Federal a los municipios conurbados del Estado de México. Estos movimientos de población han acentuado los ritmos de crecimiento diferencial entre ambos grupos de unidades político-administrativas (Cuadro 5), conformando para 1990 una metrópoli integrada por 43 unidades (16 delegaciones y 27 municipios mexiquenses) en la que el peso demográfico de estos últimos en el total metropolitano aumentó de 21.1% en 1970 a 45.4% en 1990.

Cuadro 5. ZMCM: Población Relativa y Tasa de Crecimiento Medio Anual. 1970, 1980 y 1990[H-]

Estructura de la población

Desde los años cuarenta se inició en México el descenso de la mortalidad y al combinarse ésta con los altos niveles de la fecundidad, originaron un aumento en el número de hijos sobrevivientes. Como ya se dijo, esta situación trajo como consecuencia por un lado, familias constituidas por muchos hijos y por otro un rejuvenecimiento de la población.

El descenso de la fecundidad observado a partir de esta década propició nuevas transformaciones en la estructura por edad de la población. Este cambio se manifestó en lo que en demografía se denomina "envejecimiento por la base" y que consiste en un incremento poco importante de la población mayor de 65 años, en una reducción de los primeros grupos de edad y un incremento en los grupos intermedios. También la composición familiar se vio alterada y las familias pequeñas comenzaron a ser más y más comunes.

Por su parte, los movimientos migratorios tanto de entrada como de salida contribuyeron, en buena medida, a conformar la estructura por edad y sexo de la población de la ZMCM. Según datos censales, de 1985 a 1990 llegaron a la ciudad 80 hombres por cada 100 mujeres, situación que puede encontrar su explicación en la mayor inserción laboral femenina en actividades terciarias. Otros datos importantes sobre la migración señalan que el 60% de la población que llegó a la ZMCM entre 1978 y 1987 se concentraba en el grupo 15-64 años y el 62.3% eran de origen rural.

Es así como diversos factores han incidido en la conformación de la actual estructura por edad de la población metropolitana. Si bien en 1970 los menores de 15 años representaban el 43.5% de la población, en 1980 disminuye su peso al 39.6% y en 1990 a 33.4%. Por su parte la población en edades activas (15 a 65 años) aumenta considerablemente en el transcurso de las décadas analizadas pasando de 53.4% en 1970 a 62.8% en 1990. El grupo de la tercera edad (65 y más años) con un porcentaje relativamente reducido en 1970 (3.1 %) empieza paulatinamente a cobrar un peso importante hasta llegar a casi 4% en 1990 y, aunque lentamente, seguirá creciendo durante las próximas décadas.

La estructura de la población en función de su edad varía en las diferentes áreas que conforman la ZMCM, resultado de los movimientos de población que a lo largo del tiempo se han suscitado en la metrópoli. Por ello, y con el fin de analizar el comportamiento espacial de los diferentes grupos de edad, hemos optado por considerar como unidades básicas los contornos de crecimiento que utilizan Negrete y Salazar. [15]

Estos contornos de crecimiento son los siguientes:

-Ciudad Central (Delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc);

-Primer Contorno (Delegaciones: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Cuajimalpa. Municipios: Naucalpan y Netzahualcóyotl.);

-Segundo Contorno (Delegaciones: Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco y Tláhuac. Municipios: Tlalnepantla, Chimalhuacán, Ecatepec, Atizapán, Coacalco, Huixquilucan, La Paz, Tultitlán, Atenco y Cuautitlán Izcalli);

-Tercer Contorno (Delegaciones: Milpa Alta. Municipios Cuautitlán de R. Rubio, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Tecámac y Texcoco). [16]

De acuerdo al Cuadro 6, el peso demográfico de los contornos ha variado en las dos últimas décadas como resultado de los movimientos de población que se han dado al interior de la ZMCM. Así, la Ciudad Central de albergar el 31.7% de la población metropolitana en 1970, disminuye su peso a 12.2% en 1990, resultado de un proceso de expulsión de población que se inicia en los años cincuenta, se refuerza a partir de la década de los setenta y toma grandes dimensiones en los años ochenta. En este sentido, los datos censales apuntan que entre 1970 y 1990 hubo una pérdida de casi un millón de habitantes en la Ciudad Central.

Gráfica I. ZMCM: Porcentaje de la Población por Grandes Grupos de Edad Contornos de Crecimiento, 1970[H-]

A lo largo del período considerado, el que tiene el mayor peso demográfico de la ciudad es el primer contorno, al absorber alrededor de la mitad de la población metropolitana. A su vez, los contornos segundo y tercero gradualmente aumentan su peso demográfico, aunque el que lo hace de manera más significativa es el segundo, que de albergar solamente el 12.8% de la población en 1970 pasa al 30.9% en 1990 (Cuadro 6).

Cuadro 6. ZMCM: Participación Relativa de Cada uno de los Contornos de Crecimiento 1970, 1980 y 1990[H-]

La distribución de cada uno de los grandes grupos de edad por contornos de crecimiento varía significativamente. Así, el grupo 0-14 años disminuye en toda la ZMCM, pero en donde es más fuerte esta reducción es en la Ciudad Central y en el primero y segundo contornos. Sin embargo, al considerar números absolutos observamos que para 1990 hay medio millón de niños menores de 15 años en la Ciudad Central, mientras que en el primero y segundo contornos casi alcanza la cifra de 4 millones de personas de esa edad, es decir, que el 79% de los menores de 15 años de toda la metrópoli, habitan en estos dos contornos. El impacto de la distribución desigual de la población de este grupo se manifiesta, por ejemplo, en una demanda diferencial de servicios educativos. Así, tenemos que mientras la ciudad central, -que es la zona mejor dotada de infraestructura escolar- tiene una débil demanda del servicio, en las delegaciones y municipios del primero y segundo contornos, la presión por escuelas y maestros va en aumento y se ha hecho necesaria la inversión para construir nuevos planteles escolares.

Cuadro 7. ZMCM: Población de 0-14 Años por Contornos de Crecimiento 1970-1990[H-]

Un efecto de los cambios demográficos recientes lo constituye la incorporación de cada vez más población al grupo de edad de 15 a 64 años. Esto tiene gran importancia socioeconómica ya que en él se inicia la vida económicamente activa, la vida reproductiva y la etapa de formación de familias. Es el grupo de población que tienen

mayor capacidad de consumo y gasto, comprende a aquellas personas con mayor movilidad espacial (migración), incluye además a las mujeres en edad fértil (15-49), la mayor parte de la población con derecho a voto (18 años y más) y la mayoría de los jefes de hogar de ambos sexos. En la última década, se ha registrado un notable incremento de este grupo de edad, principalmente en el segundo contorno en el cual, en números absolutos, se incrementó de poco más de medio millón en 1970 a casi tres millones en 1990. Si sumamos la población de 15 a 64 años que vive en el primero y segundo contornos, encontramos que su peso alcanza al 78.3% de la población metropolitana en ese grupo de edad.

Cuadro 8. ZMCM: Población de 15-64 Años por Contornos de Crecimiento. 1970-1990[H-]

Es importante señalar que esta concentración de población de entre 15 y 64 años de edad, en los Contornos primero y segundo, es resultado del comportamiento seguido por las nuevas generaciones que al formar sus propias familias, buscan una localización en la periferia metropolitana. Si bien el crecimiento demográfico de la ZMCM ha descendido en los últimos años, no ha sucedido lo mismo con el ritmo de incremento de los hogares, [17] el cual ha ido en constante aumento como efecto directo del tamaño de las generaciones que nacieron durante la época de alta fecundidad y que están llegando a la edad de formar una familia. Según un estudio que proyecta el número de hogares, entre 1980 y 1985 la tasa de crecimiento de los hogares era, en el Distrito Federal, de 3.5% y de 7.2% en el Estado de México; en contraste, la tasa de crecimiento total se ubicaba muy por debajo alcanzando 1.5% y 5.2% respectivamente. [18]

Gráfica II. ZMCM: Porcentaje de la Población por Grandes Grupos de Edad Contornos de Crecimiento, 1970[H-]

En relación a la población mayor de 65 años, a nivel metropolitano el incremento proporcional de este grupo de edad ha sido lento y es, todavía, poco significativo. En 1970 representaba el 3.1% de la población y, para 1990, este porcentaje sólo se elevó a 3.8%. En números absolutos, para este último año los ancianos sumaron casi 576 mil personas y cerca de la mitad de ellos se encontraban concentrados en el primer contorno.

Cuadro 9. ZMCM: Población de 65 y más Años por Contornos de Crecimiento. 1970-1990[H-]

Al analizar la estructura por edad en cada uno de los contornos y su evolución en el tiempo entre 1970 y 1990, se confirma que la expansión espacial hacia la periferia de la zona metropolitana, ha sido realizada por población relativamente más joven que la que permanece en las áreas de más antiguo poblamiento. En términos porcentuales, tanto en 1970 como en 1990, la Ciudad Central agrupa los menores contingentes de población entre 0 y 14 años y los mayores en los grupos de 15-64 y 65 y más años. A su vez, el contorno que le sigue conserva la misma relación con los subsiguientes y así sucesivamente, hasta llegar al tercer contorno, en el cual tanto en 1970 como en 1990, la población está formada mayoritariamente por gente joven (Cuadro 10).

Cuadro 10. ZMCM: Edades Medianas de la ZMCM y de los Contornos 1970-1990.[H-]

Para complementar lo que antecede, nada puede ilustrar mejor la juventud o vejez relativa de cada uno de los contornos, que el análisis de la edad mediana de cada uno de ellos. Así, si en 1970 la edad mediana a nivel nacional era de aproximadamente 15 años, para la ZMCM ésta era ya relativamente elevada, puesto que alcanzaba los 18 años. En 1990, la relación fue de 19.9 años para todo el país y de 22.1 años para la ZMCM. Al llevar a cabo el análisis por contornos, se observa que en 1970 la edad mediana de la Ciudad Central fue de 20.7 años mientras que alcanzó casi los 27 años en 1990. Por su parte, la edad mediana del primer contorno fue de 16.9 años en 1970 y de 22.4 en 1990; para el segundo contorno estas cifras fueron 15.6 años y 20.1 años respectivamente y, por último, para el tercero, de 15.3 y 19.1 años en cada una de las fechas consideradas (Cuadro 10). Como se puede ver, en la medida que se avanza hacia la periferia, la población se rejuvenece. Debe llamarse la atención que la edad mediana de las mujeres, a todos los niveles aquí explicitados, es mayor que la de los hombres, lo cual es congruente con el hecho de que hay un mayor número de mujeres en la ZMCM y éstas, además, tienen una esperanza de vida más elevada que su contraparte masculina.

Cuadro 11. ZMCM: Porcentaje de la Población por Grandes Grupos de Edad y Contornos de Crecimiento, 1970-1990[H-]

Para concluir, se puede decir que a pesar de la importancia que implica el conocer los efectos socioeconómicos y urbanos de la estructura por edad de la población en la ZMCM, éstos no han sido suficientemente estudiados. Para el año 2020, según ciertas proyecciones de población [19] el porcentaje de la población en edades activas (15-64) aumentará al 69% y los mayores de 65 años pasarán a 8% en el mismo año. Aunque se puede esperar que la dinámica de desplazamiento de los jóvenes hacia la periferia continuará, también es factible suponer que por recambio generacional, la Ciudad Central y el primer contorno podrían brindarles, nuevamente, posibilidades de alojamiento en futuro de mediano plazo. Ello dependerá, en buena medida, del uso al que se destine el suelo de estos espacios y, por ende, de su costo. Si este es para comercios y servicios en general, su valor se elevará y la única opción para la mayoría de las nuevas generaciones de jóvenes, seguirá siendo el crecimiento desmedido hacia la periferia, con lo que nuevos contornos se irán sumando a los que actualmente ya conforman la mancha urbana. De ahí la importancia de realizar estudios de la evolución de la población por edad y de los diferentes ámbitos urbanos, con el fin de tener elementos de planeación de satisfactores a las necesidades generadas por las cambiantes estructuras poblacionales de cada uno de los contornos que forman esta inmensa ciudad.

Gráfica III. ZMCM: Porcentaje de la Población por Contornos, 1970 y 1990[H-]

CITAS:

[*] UAM-AZC.

[**] Consejo Nacional de Población.

[1] "La consistencia entre los censos de 1980 y 1990 ha sido cuestionada, debido a que la población nacional estimada en 1990 a partir del censo anterior, las estadísticas vitales y las estimaciones sobre migración internacional difiere de la cifra censal en poco más de 5 millones de personas. La explicación de este hecho puede encontrarse en el abultamiento artificial que, de acuerdo a varios indicios, efectuaron los entonces responsables de la Dirección General de Estadística, en los resultados censales. Esto pudo haber causado una sobreestimación de las cifras censales publicadas, especialmente en algunos estados, como los que contienen a la ZMCM" Camposortega, S., "Evolución y tendencias demográficas de la Zona Metropolitana de la ciudad de México" en CONAPO. La Zona Metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas democráticas y urbanas, México, 1992, p. 3.

[2] La fecundidad había iniciado ya su descenso desde fines de la década de los años sesenta. Así, según Camposortega, la tasa bruta de reproducción pasa de dos hijas por mujer en 1975 a cerca de 1.3 en 1985 (Camposortega, S., "Demografía de la ciudad de México los mismos y problemas con menos población" en Demos, núm 4, 1991 p. 24).

[3] Camposortega, 1992, "Evolución y tendencias demográficas de la Zona Metropolitana de la ciudad de México" en CONAPO. La Zona Metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas democráticas y urbanas, México, p. 3.

[4] 24.5 defunciones por mil habitantes en 1930 y que desciende a pasos agigantados hasta alcanzar 14.5 al final del período. Partida, V., "El proceso de migración a la ciudad de México", 1988 p. 129.

[5] Cantú, J. y R. Luque, "Migración a la Zona Metropolitana de ciudad de México" en Demos, núm. 3, 1990.

[6] Camposortega, 1992, "Evolución y tendencias demográficas de la Zona Metropolitana de la ciudad de México" en CONAPO. La Zona Metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas democráticas y urbanas, México, p. 6.

[7] "El número promedio de hijos nacidos vivos de mujeres que habían completado su ciclo reproductivo en esa época era cercano a 5" (García, B. H. Muñoz y O., Oliveira. Hogares y trabajadores en la Ciudad de México, UNAM, México, 1988, p. 32).

[8] Partida, V. "El proceso de migración a la ciudad de México, 1988, p. 134.

[9] Las cuatro delegaciones centrales inician desde 1950 un proceso de expulsión de población. Así, para la década 1960-1970 la tasa de crecimiento social de estas delegaciones fue negativa (Benito Juárez -1.58%; Cuauhtémoc -2.99%; Miguel Hidalgo -3.19% y Venustiano Carranza -0.68%) (Negrete, M.E y H. Salazar, "Dinámica de

crecimiento de la población de la ciudad de México, 1900-1980" en Atlas de la Ciudad de México. El Colegio de México y el DDF, México, 1988, p. 127.

[10] Algunos municipios del Estado de México durante la década de 1960-1970 alcanzaron altas tasas de crecimiento social, por encima del 10% anual. Ellos son: Atizapán de Zaragoza (11.44), Chimalhuacán Netzahualcóyotl (12.60), Ecatepec (10.74) y Naucalpan (10.17). Negrete y Salazar, "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México, 1900-1980" en Atlas de la Ciudad de México. El Colegio de México y el DDF, México, 1988, p. 127.

[11] "Los migrantes contribuyen al crecimiento de la ciudad tanto de manera directa como a través de sus descendientes. Para el período 1960-1970 Goldani (1977) estimó que 54.6% del crecimiento natural tuvo su origen en los descendientes de los inmigrantes al área metropolitana. Ellos fueron responsables, de manera directa e indirecta, por el 69.4% del crecimiento de la población durante dicha década" García, B., H. Muñoz y O. Oliveira, Hogares y trabajadores en la Ciudad de México, UNAM, México, 1988, p. 32), p. 32.

[12] La tasa bruta de natalidad se situó en los 34 nacimientos por mil entre 1970 y 1980 y en 25 por mil entre 1980 y 1990, Campos Ortega 1992, "Evolución y tendencias demográficas de la Zona Metropolitana de la ciudad de México" en CONAPO. La Zona Metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas democráticas y urbanas, México, p. 6.

[13] Sánchez, A, "Distribución espacial de la población en la ZMCM" mimeo 1992.

[14] Luque, R. y la R. Corona, "El perfil de la migración en la ZMCM" en CONAPO. La Zona Metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas democráticas y urbanas, México, p. 24.

[15] Es importante reconocer que este tipo de análisis no toma en cuenta las diferencias de comportamiento al interior de cada uno de los contornos. Sin embargo, se considera que el contorno, por sus características históricas, puede tener niveles más o menos homogéneos, además de que facilita trabajar sólo con 4 zonas en lugar de las 43 unidades político administrativas que conforman la ZMCM en 1990. La conformación de los contornos responde a aspectos de tipo histórico: las entidades político-administrativas se van incorporando a la ZMCM conforme se van poblando y adquiriendo nexos funcionales con ésta. Para mayor información sobre la conformación histórica de los mencionados contornos, consúltese Delgado, J., "De los anillos a la segregación. La ciudad de México, 1950-1987" en Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 5, núm. 2, El Colegio de México, México 1990 y Negrete y Salazar, "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México, 1900-1980" en Atlas de la Ciudad de México. El Colegio de México y el DDF, México, 1988, p. 127.

[16] Negrete y Salazar. "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México, 1900-1980" en Atlas de la Ciudad de México. El Colegio de México y el DDF, México, 1988, p. 128.

[17] Hogar se define como el conjunto de personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda particular y se sostienen de un gasto común principalmente para comer, CONAPO, Estudios Sociodemográfico del Estado de México, 1988, p. 7.

[18] CONAPO, La Zona Metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas democráticas y urbanas, México, 1992, p. 55 y 61.

[19] Camposortega, 1992, "Evolución y tendencias demográficas de la Zona Metropolitana de la ciudad de México" en CONAPO. La Zona Metropolitana de la ciudad de México. Problemática actual y perspectivas democráticas y urbanas, México, 1992.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Transportes

AUTOR: Bernardo Navarro Benítez [*]

TITULO: La Ciudad y sus Transportes, la Metrópoli y sus Transportes

ABSTRACT:

El transporte metropolitano ha constituido una de las preocupaciones más significativas de la sociedad y gobiernos capitalinos del último lustro. En este período se ubicaba, junto con la contaminación y la seguridad pública, como uno de los tres problemas capitales de la metrópoli. Más aún su importancia se subraya cuando se vincula como causante principal de la contaminación atmosférica de la capital de la república.

Pero más allá de lo señalado el Transporte es un vinculador esencial de las relaciones sociales y los procesos económicos que se escenifican en la metrópoli, así como también vehículo posibilitador de la expansión territorial de las urbes.

Sin embargo, el transporte de nuestra metrópoli no puede comprenderse sin referirlo al conjunto de relaciones sociales, económicas y políticas que al interior de la actividad se establecen: vínculos entre choferes, propietarios y usuarios; relaciones sindicales y de dependencia económica así como las férreas relaciones clientelares corporativas existentes en la actividad.

Más aún el transporte metropolitano, debido al contundente predominio de autotransporte, no puede separarse para su comprensión cabal, de las características que asume la oferta de la industria armadora automotriz ubicada en México; vehículos diseñados en otros contextos para otras realidades y que no responden a nuestras necesidades locales.

TEXTO:

Antecedentes de la problemática

El inicio de los años sesenta, por lo que a transporte se refiere se caracteriza por el predominio absoluto de los autotransportistas, tanto en la locomoción como en la individual, [1] además, en contraste con otros servicios públicos las formas mayoritariamente dominantes de propiedad eran y son privadas. Ya a mediados de la década las propias autoridades diagnosticaban una situación de crisis por la virtual parálisis de zonas completas de la ciudad y de algunos de sus principales corredores de circulación; asimismo comienza a señalarse, al final de la década, la emergencia de la problemática ambiental vinculada al transporte. En este contexto se decide dar inicio al proyecto de tren metropolitano urbano que significaría, sin duda otro hito en la transportación intraurbana. [2]

Los datos presentados permiten comprender algunas de las principales características de la evolución del transporte de personas desde mediados de la década de los años sesenta a la actualidad. Entre otros rasgos principales llaman sensiblemente la atención los siguientes: La característica sobresaliente es el notable aumento de los transportes de baja capacidad, es decir taxis, autos particulares y taxis colectivos en el traslado de los habitantes de los principales asentamientos de la Cuenca de México. Así los transportes de baja capacidad pasan de representar sólo 10.7% de los desplazamientos en 1966 a prácticamente la mitad de los mismos para 1990; a pesar de las propuestas de política de transporte y, sobre todo de las explícitas proposiciones de planeación del transporte urbano que se proponían desalentar el uso del automóvil. [3]

El hecho contundente es la ampliación continua del parque vehicular automotriz de baja capacidad con el crecimiento absoluto y constante de los automóviles particulares y la expansión sin precedentes de los taxis colectivos a partir del estallido abierto de la crisis de la década de los años ochenta en nuestro país.

Las consecuencias de lo descrito con anterioridad son amplias y profundas no sólo para el funcionamiento del sector transporte sino también para el crecimiento de los asentamientos humanos de la Cuenca y, en particular, para la expansión del fenómeno megalopolitano que en ella tiene lugar. De esta forma, la difusión de los medios de traslado de baja capacidad ha fomentado la congestión urbana y del sistema de comunicaciones interurbano de la Cuenca. Si bien en el área metropolitana de la Ciudad de México esta congestión es severa y particularmente aguda en sus principales corredores viales, el problema no es menor en su significancia para los "pequeños" asentamientos aledaños a la gran metrópoli cuyos accesos y zonas céntricas se ven también seriamente congestionados pero con el agravante de no contar con recursos infraestructurales, económicos y humanos para paliar el problema. Adicionalmente este patrón de traslados en base a vehículos de baja capacidad ha favorecido la expansión horizontal de los asentamientos de la Cuenca por dos vías: a través de la ocupación de las periferias urbanas y del "acercamiento" de los poblados aledaños al área metropolitana, [4] de esta forma los taxis colectivos y minibuses atraen cotidianamente miles de pasajeros de distancias superiores a los 60 kilómetros de la Ciudad de México. No sólo Chalco o Chimalhuacán han quedado incorporados espacial y funcionalmente a la metrópoli, también Texcoco, San Juan de las Pirámides o Santa Rosa y San Mateo, Delegación Alvaro Obregón, por no mencionar más que algunos poblados ubicados en diferentes puntos de la Cuenca, expanden sus asentamientos y sirven de dormitorio a miles de habitantes que desarrollan sus actividades cotidianas en la Ciudad de México. Mención especial merece el sensible impacto ambiental provocado por la difusión de estos medios de baja capacidad, al que nos referiremos más adelante.

Planeación y Transporte: también una dialéctica contradictoria

A inicios de la década de los años sesenta y a pesar de la relevancia que ya había adquirido el transporte en la Cuenca de México no se contaba con propuestas de planeación al respecto: ni siquiera disponemos de datos sistemáticos para la toma de

decisiones en el área metropolitana de la Ciudad de México. [5] Sin embargo, las alternativas tecnológicas de alta capacidad para el traslado de personas exigen de un mínimo de planeación para su implantación; esto ocurrió con el desarrollo de la alternativa de Metro para la Ciudad de México. Más allá de los objetivos particulares que sugerían alcanzar los impulsores del proyecto Metro, este se proponía dos intenciones generales de importancia: reestructurar el transporte de superficie en el Centro Histórico y en los corredores viales en que se implantara, y, la segunda intención era desalentar el uso del automóvil. Esta desincentivación no sucedió durante la década de los años setenta. Sin embargo, lo que permitió fue la desestructuración del patrón predominante de transporte fundamentado en los autobuses privados (concesionados y permitidos), cuando menos en aquellos corredores donde el Metro fue construido.

Después de seis años de detención de nuevas ampliaciones del STC y de la aplicación de paliativos al transporte de superficie: reestructuración ventajosa de rutas con el Metro, cambio de motores a diesel, etc., se decide un ambicioso proyecto de vialidad y transporte para la ciudad. Este se sustentó en el primer anteproyecto de programa de vialidad y transporte elaborado por el consorcio que también había construido el Metro; el Grupo ICA a través de su filial ISTME se encargó de la tarea. La "racionalidad" del gran capital se tradujo en un amplio proyecto de construcción de aproximadamente 10 kilómetros de Metro por año y de ejes viales con carriles exclusivos para el transporte colectivo asociados a una amplia red de rutas de trolebuses sobre los ejes viales. Lo efectivamente realizado fue la obra Metro y buena parte de los ejes viales, es decir aquella parte del proyecto que representaba grandes volúmenes de obra y, por lo tanto, de negocios para el capital constructor. En tanto la propuesta central de transporte eléctrico por medio de trolebuses fue francamente reducida a su mínima expresión; de esta forma en la década de los años ochenta ya cuando el problema de la polución ambiental era severo se eliminaba la planeada solución del transporte eléctrico para la capital de la República. Los ejes viales se convirtieron en potente infraestructura que fomentaba la motorización individual en tanto el Metro expandía su clientela en porcentajes menores que en la década precedente y aún inferiores que el incremento de sus nuevas ampliaciones, probablemente debido a la inadecuada decisión del trazo de las nuevas líneas (Línea 5 y 6).

Los colectivos: ¿solución al problema de transporte?

El dato más llamativo del transporte colectivo a lo largo de la década de los años ochenta es la impresionante expansión de los "taxi colectivos" inicialmente en su versión de sedanes "tolerados", posteriormente de sedanes y combis legalizados y, finalmente, de minibuses. Lo cierto es que los colectivos constituyen una realidad en las principales ciudades de América Latina que surgieron conforme la crisis económica se agudizaba y con ella la penuria fiscal. Así los colectivos surgieron como una "solución transitoria" que se volvió permanente al hueco que generaba la retracción de la inversión gubernamental en el sector además de ser alternativa de auto-ocupación para un importante sector de población sin posibilidades de empleo en otras actividades; así en el presente se calcula cerca de un millón de personas dependen directa e indirectamente de los taxis y colectivos. Como puede inferirse de los cuadros anteriores los colectivos más

que duplican, sorprendentemente el número de viajes efectuados entre 1979 y 1989, constituyendo en números absolutos el medio de transporte que mayor porción de viajes cubre en la actualidad en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Las consecuencias de esta expansión son varias y de gran importancia no sólo para el transporte en la Cuenca de México sino también, como ya lo hemos dicho, para el desarrollo de los asentamientos humanos en la misma y en el deterioro del medio ambiente metropolitano. Así, además de lo ya señalado la expansión mencionada de los colectivos ha provocado, fundamentalmente, la pérdida de eficiencia general del sistema de transportes y la desarticulación de las políticas sectoriales, ya que ha provocado:

- Desvirtuar el subsidio al transporte público capitalino, trasladando parte de sus beneficios a los concesionarios y permisionarios privados que con elevadas tarifas ventajosamente se "eslabonan" con los transportes del gobierno de la ciudad. [6]

- El rezago del "sistema" global de transporte colectivo debido a la utilización de opciones atrasadas tecnológicamente, impropias en su diseño y operación así como inadecuadas para el tensionado medio ambiente metropolitano.

- La exacerbación de tensiones en el tránsito urbano, suburbano e interurbano de la Cuenca de México, ya que estas unidades son de baja capacidad y utilización intensiva y en su operación, en no pocas ocasiones, infringen las reglas de tránsito, así como de trato a los usuarios y a otros conductores de unidades de transporte, generando serios problemas de seguridad.

Probablemente en la base de las problemáticas provocadas por la desmedida expansión de los colectivos y de la ausencia de medidas para su efectivo control, se encuentre el pacto clientelar político prevaleciente entre importantes organizaciones de taxistas y el partido oficial. En este sentido estamos convencidos que la descorporativización de estos prestadores de servicio público, la democratización efectiva de sus organizaciones, sindicatos, uniones y cooperativas unida a la planeación y control públicos de su actividad redundarían en una real modernización, organización y eficientización del conjunto del transporte colectivo en la Cuenca de México.

Doce años después: el problema se agudiza

Después de doce años de grandes obras viales, construcción de sistemas carreteros y decenas de kilómetros adicionales de Metro, al finalizar la década de los años ochenta la comunidad de la metrópoli subraya al transporte como el principal problema de la ciudad. Las propias autoridades diagnosticaban en el Programa Integral de Transporte dado a conocer en enero de 1990, los siguientes aspectos principales: [7]

- "La Ciudad de México se encuentra actualmente en una situación muy difícil. Su futuro depende de la modificación de muchas tendencias que hoy se observan. La política de transporte, además de resolver su propia problemática puede apoyar o entorpecer muchas de las grandes decisiones sobre el futuro del medio ambiente y el ordenamiento del

crecimiento... a una tasa cercana al 5% anual. De los habitantes de la metrópoli, 6 de cada 10 residen en el Distrito Federal y el resto en 17 municipios conurbados del Estado de México. En esta zona que abarca poco más de dos mil kilómetros cuadrados, enclavada en una cuenca cerrada a 2 mil 240 metros sobre el nivel del mar, se realizan 29.45 millones de viajes/persona al día. La mitad de la población actual son niños y jóvenes que al irse incorporando a la población económicamente activa provocarán un crecimiento de la demanda de empleo, vivienda, educación, salud, vialidad y transporte.

- La propia infraestructura de transporte, se expresaba, presenta serias tensiones. La capacidad de servicio de las vialidades principales se ha visto superada por el exceso de vehículos, de tal manera que en las horas de mayor demanda, sobre todo en las mañanas, la velocidad se reduce drásticamente, llegando en promedio a 7 kms. por hora... Sistema de vialidades constituido por no más de 30 arterias principales, todas ellas dirigidas hacia la Zona Central.

- Las necesidades de traslado de la población tienden a concentrarse en el espacio y en el tiempo. En el período de máxima demanda, que es entre las 6:00 y las 9:00 hrs., cada diez viajes que se efectúan, siete son para dirigirse al trabajo o a la escuela; asimismo, existe otro tramo de aguda demanda entre las 16:00 y las 19:00 hrs.

- De los viajes que se generan en el lapso matutino, poco más de la tercera parte corresponde a las Delegaciones Gustavo A. Madero, Iztapalapa y a los Municipios de Ecatepec y Netzahualcóyotl. El 44% de los viajes tienen como destino las Delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez. De los 29.45 millones de viajes que se realizan en la Zona Metropolitana en días laborales, tres de cada cuatro se movilizan en el Distrito Federal.

- En relación al tipo de medios de transporte en que se mueven los 29.45 millones de viajes-persona-días, la distribución es la siguiente: mientras el 85% de los pasajeros son transportados en los 139,282 vehículos del servicio público, el restante 15% se moviliza en 2.37 millones de vehículos particulares.

- Día con día los autos privados, las combis y los minibuses han venido ganando terreno. Su crecimiento incide directamente en los niveles de contaminación y, además provoca congestionamientos por la saturación de los espacios viales, ya que existe en el transporte una relación inversa entre la eficiencia del sistema y la capacidad de la unidad.

- Es común encontrar rutas que son servidas por varios modos de transporte, duplicidad que contrasta con zonas no atendidas, todas ellas con población de bajos ingresos. En Iztapalapa, Alvaro Obregón, Milpa Alta y el norte de Gustavo A. Madero predomina el transporte concesionado, los usuarios son de escasos recursos y pagan el transporte más caro de la Ciudad.

La cuestión de la polución ambiental también forma parte de la conciencia que sobre la problemática tienen las autoridades por su importancia social, la contaminación atmosférica requiere de una atención especial. La creciente afluencia vehicular y la

creciente demanda de transporte ocasionada por el crecimiento demográfico y económico de la Ciudad de México, en una ubicación geográfica de cuenca y una altura sobre el nivel del mar de más de 2 mil metros, agudizan la contaminación del ambiente. El 100% del plomo (Pb) y alrededor del 82% del monóxido de carbono (CO) se emiten debido a la circulación de vehículos de gasolina. En cuanto a la generación de ozono, los automóviles, los camiones, los minibuses y las combis resulta ser las unidades que más contribuyen a contaminar. Autobuses y camiones que utilizan diesel también aportan su cuota de contaminación: humos, azufre y óxidos de nitrógeno.

- La contaminación atmosférica tiene cuatro de sus seis causas más graves en el transporte. La altura de la Ciudad de México reduce la eficiencia de los motores de combustión interna; además, las velocidades bajas hacen trabajar ineficientemente los motores. A su vez, los distintos modos de transporte contaminan de manera diferente, siendo los automóviles particulares los mayores aportantes tanto en la generación por viaje/persona como en volumen total". [8]

Como puede observarse de lo citado y reseñado con anterioridad, las autoridades del transporte, en esta ocasión sí del Área Metropolitana, guardan conciencia, al inicio del actual régimen, de la gravedad del problema y de varias de sus principales manifestaciones. De este diagnóstico derivan diversas propuestas de planeación y programación del transporte metropolitano que en esencia plantean:

- Priorizar la atención a la transportación popular ocupando para este fin los transportes propiedad del gobierno capitalino. Así la Ruta-100, se propone atenderá las zonas de más bajos ingresos sin servicio de transporte. En tanto el Metro se implantará también para vincular las áreas populares con el resto de la ciudad.

- Se propone el reordenamiento complementario de los otros modos de transporte y de los traslados según los siguientes criterios: 1. Buscar la coordinación metropolitana con énfasis en la atención a los municipios conurbados donde se dan mayores ritmos de crecimiento en el Valle de México. 2. Fortalecer el transporte colectivo y dentro del Circuito Interior, particularmente, impulsar el transporte colectivo eléctrico. 3. "En las zonas intermedias de clase media y alta, introducir rutas concesionadas de autobuses que alimenten las estaciones del Metro y permitan los viajes locales. En los principales corredores utilizados por autos en el poniente de la Ciudad, se estudiará la posibilidad de concesionar sistemas de transporte colectivo de carril confinado que sustituyan al automóvil privado. [9] En tanto los colectivos se convertirán gradualmente en sistemas complementarios de alimentación a las líneas de Ruta-100, autobuses y el Metro.

- Complementariamente se propone el inicio de un sistema de trenes radiales que conecten la Ciudad de México con otras ciudades situadas en "cuencas extremas del Valle de México".

- En tanto "...la política de vialidad apoyará a la de transporte, evitando la ampliación de la infraestructura que sólo apoya a los automóviles a través de una selección cuidadosa de proyectos bajo el objetivo de ir balanceando y complementando la estructura vial a través

de la terminación de los proyectos inconclusos de las grandes obras como el Anillo Periférico, Circuito Interior y los Ejes Viales. Los estacionamientos se irán organizando para desalentar el uso del automóvil en las zonas centrales congestionadas mediante tarifas escalonadas. Se estimulará la construcción de estacionamientos en los lugares adecuados y se utilizarán parquímetros con la misma estructura de precios y una estancia de duración limitada para ordenar el estacionamiento en la vía pública y propiciar el uso de los edificios de estacionamiento". [10]

Como puede derivarse de lo anterior las propuestas de planeación incorporan un enfoque, a pesar de ser incompleto, metropolitano y, por primera vez incluye propuestas de transporte que impactarán directamente un radio considerable dentro de la Cuenca de México.

Evaluación de la Planeación

En primer lugar, resulta crucial destacar el giro en la concepción de la planeación del transporte que representa el Programa Integral de Transporte del presente régimen. Así se pasa de una visión predominantemente técnica ingenieril a una perspectiva que privilegia los factores de orden político y social en el diseño de este nuevo programa. Detrás de esto subyace una relevación de los aspectos políticos de la intervención estatal en el transporte ciudadano. La atención prioritaria e inmediata de las zonas de la metrópoli habitadas por población de menores ingresos y particularmente de aquellas en las cuales el partido oficial obtuvo baja votación en 1988, son indicativas de esta situación. Obviamente, no está de más decirlo, esta intencionalidad política no se riñe, necesariamente, con los objetivos de atención social.

En segundo lugar, llama la atención el viraje que resalta los aspectos pragmáticos del diseño del plan.

En tercer lugar y vinculado a los dos anteriores llama sensiblemente la atención, la conducción de políticos en la hechura del programa.

El Programa Integral de Transporte (PIT), tiene en sus virtudes también sus limitaciones. El pragmatismo, por ejemplo, limita y prácticamente elimina las posibilidades de la pretendida integralidad que en él se enuncia. De esta forma la priorización y concentración de recursos en políticas de transporte de gran envergadura en ciertas zonas específicas de la metrópoli, como lo es el Metro Férreo que corre sobre Zaragoza, sin prever los efectos colaterales en la organización de los otros modos de transporte y en la expansión urbana.

Por otra parte, su supuesta "integralidad", como veremos inmediatamente, se contraviene flagrantemente con otros programas supuestamente integrales y que, sin embargo, sus objetivos se contraponen mutuamente. Mientras el PIT propone, por ejemplo, disminuir la motorización individual en toda la Cuenca de México, el Programa anticontaminante a través de la medida del "Hoy no Circula" y del Paquete de créditos blandos para la adquisición de taxis y colectivos, en los hechos fomenta la expansión de los vehículos de

baja capacidad y la adquisición del segundo o tercer automóviles por parte de las familias. Estas contradicciones hacen emerger los limitantes fundamentales de ambos programas; estos limitantes son la ausencia de una perspectiva verdaderamente integral que al no existir hace de las medidas parciales meros "remiendos" que exigen de inmediato nuevas intervenciones públicas para paliar con nuevos remiendos la exacerbación de las problemáticas y sus contradicciones. Ejemplo significativo de esta situación, representa el día adicional del "Hoy no circula" en caso de contingencia ambiental cuando el Índice metropolitano de calidad del aire (IMECA), retrasa las 350 unidades.

Como puede inferirse de lo expuesto con anterioridad el PIT está lejos de constituir una autentica propuesta integral para el sector, que además se contrapone con otras propuestas paralelas y donde se carece de una perspectiva global.

El transporte Hoy

El transporte metropolitano en la actualidad se nos presenta con dos facetas principales:

En una de ellas aparecen las políticas de transporte público de la Ciudad como el esfuerzo más permanente, sistemático y consistente de los últimos catorce años en metrópoli alguna de América Latina. Estas son, estamos convencidos, la batería de políticas y acciones más ambiciosas y continuas aplicadas en cualquiera de las grandes metrópolis latinoamericanas.

A este respecto podemos destacar: la existencia de una tarifa única y del abono multimodal para el transporte eléctrico y de autobuses de la ciudad; el funcionamiento de organismos públicos integrados para la operación del servicio de autobuses del Distrito Federal, de los Trolebuses, el Tren Ligero y el Metro; la presencia de la Coordinación General del Transporte que da coherencia a la gestión y planeación del transporte de la ciudad; la disponibilidad de un Programa Integral de Transporte y Vialidad posibilita contar con lineamientos prácticos y políticos para la toma de decisiones en esta materia; el servicio de una red de Metro de 158 kilómetros, cuya longitud supera la suma total de los metros en operación existentes en América Latina. [12]

Paralelamente a la difusión del Programa Integral de Transporte, también se difunde un programa de recuperación ambiental donde se proponen y aplican de inmediato medidas emergentes que impactan la transportación metropolitana. El programa "Hoy no circula", la total renovación del parque vehicular de la Ruta-100, el cambio de camionetas combis por minibuses, el programa de modernización de la flota de taxis que dan servicio en la ciudad a través de políticas gubernamentales de apoyo para tal fin. Este conjunto de medidas recientes, ágil y rápidamente implantadas destacan aún más por su amplitud concepción técnica y medio ambiente subyacentes.

Sin embargo, lo importante a destacar es que ambos programas pretendiéndose integrales, se contradicen entre sí y presentan importantes faltas de congruencia. Así mientras el Programa Integral de Transporte propone desincentivar el uso del automóvil el programa

ecológico "Hoy no circula" ha provocado junto con otras circunstancias un impulso a la adquisición de autos adicionales. Igualmente el papel subsidiario y complementario asignado por el programa de transporte a los taxis colectivos se ve cuestionado por los apoyos gubernamentales que renuevan la flota vehicular de estos transportes concesionados.

El resultado es que la otra faceta del transporte metropolitano nos muestra el mantenimiento de la primacía de la motorización individual, la cual se ha incrementado, incluso en los últimos años a pesar de las propuestas de planeación. Así los autos particulares con más de 94% de los vehículos apenas cubren 14.94% de los viajes/persona/día del área metropolitana; en tanto 85% de los pasajeros se trasladan en 5.66% de las unidades de transporte.

Como puede derivarse de lo expuesto con anterioridad la principal incongruencia de la planeación, programación y realidad actual del transporte en la Cuenca de México, radica en la ausencia de una verdadera alternativa de transporte colectivo que coloque a los medios de transporte de elevada y mediana capacidad no contaminantes vertebrado al conjunto de los traslados.

Para revertir esta realidad se debe partir de una concepción verdaderamente integral y global del transporte en la Cuenca. En primer lugar, por el destacado lugar a nivel nacional de la Cuenca de México, se le debe visualizar como parte relevante del Plan Nacional de Desarrollo; asimismo debe contemplarse su relación e impactos intersectoriales y su lugar privilegiado en el contexto regional del país.

En segundo lugar, las propuestas de transporte no pueden desligarse de las referentes al desarrollo urbano-territorial.

En tercer lugar, debe existir una visión de mediano y largo plazo que guíe, efectivamente, las decisiones al respecto.

De igual manera, en cuarto lugar, debe existir una propuesta de financiamiento viable que considere la función social de la actividad, los contextos territoriales y que abandone el simplista esquema financiero dicotómico hasta ahora prevaleciente: gobierno "subsidiador"/usuarios que pagan. Opcionalmente los costos de las alternativas de transporte de las mayorías debe ser responsabilidad de los distintos agentes involucrados y que de él se benefician: industria automotriz, empleadores, agentes inmobiliarios, instancias comunitarias, etcétera.

La visión integral y global a la que hacemos referencia no puede, de ninguna manera, soslayar los efectos ambientales; incluso nos atrevemos a asegurar que estos adquieren una ponderación principal insoslayable que determina la calidad y características del servicio y, por supuesto, sus costos.

Sin embargo, estamos convencidos, cualquier política de transporte para la Cuenca de México encontrará severas limitaciones que la inviabilice si no se logra una efectiva

"modernización" de la actividad que inicie rompiendo el control corporativo y clientelar existente en el sector prestador del servicio concesionado y permisionado. Este control corporativo y clientelar en el presente es, sin duda, el principal obstáculo que enfrentan políticas de transporte imaginativas y de gran envergadura.

Complementariamente, no puede aspirarse a una auténtica y perdurable solución de la problemática de transporte en la Cuenca de México si obviamente la participación comunitaria en aquellos aspectos que le competen; fundamentalmente hablamos de la comunidad organizada. Estamos seguros que esta presencia sistemática propositiva coadyuvaría al planteamiento de auténticas alternativas para el sector en la Cuenca de México.

CITAS:

[*] Profesor-Investigador de la UAM-X.

[1] Rodríguez López, Jesús, "Transporte Obrero", en el Obrero Mexicano, González Casanova (Coord.), Siglo XXI editores, México.

[2] González O. y Bernardo Navarro, "Metro, Metrópoli, México, México", coeditado por la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1989.

[3] Ciudad de México: el Metro y sus usuarios, por publicarse en coedición por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, el Departamento de Doctorado de la FE, UNAM y la Secretaría General de Desarrollo Social, del Departamento del Distrito Federal.

[4] ISTME "Anteproyecto de Orograma de Vialidad y Transporte Urbano", Departamento del Distrito Federal México, 1979.

[5] Legorreta, Jorge, Intervención en el Coloquio "la Ciudad que queremos", auspiciado por la UNAM, UAM y diversas organizaciones civiles y no gubernamentales, Ciudad de México, 1990 Navarro Bernardo, "Transporte y Expansión Metropolitana" en D. Hiernaux (compilador) "Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades de México", Editado por el Departamento de Teoría y Análisis de Ciencias y Artes para el Diseño, UAM-Xochimilco.

[6] González, O. y Bernardo Navarro, "Metro, Metrópoli, México, México", coeditado por la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1989, Primera Parte

[7] Alvarez Jurado, Eliseo, "El subsidio al Metro de la Ciudad de México", Tesis de Licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, 1991.

[8] Coordinación General del Transporte y COTREM, Programa Integral de Transporte, 1990.

[9] Coordinación General del Transporte y COTREM, Programa Integral de Transporte, 1990, Partes I y II.

[10] Coordinación General del Transporte y COTREM, Programa Integral de Transporte, 1990, Partes I y II.

[11] Coordinación General del Transporte y COTREM, Programa Integral de Transporte, 1990, Partes I y II.

[12] González y Navarro, "Metro, Metrópoli, México, México", coeditado por la Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1989, Primera Parte.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Plebiscito

AUTOR: Alfonso Ramírez Cuéllar [*]

TITULO: La Reforma Necesaria

ABSTRACT:

El debate sobre la reforma del Distrito Federal se desenvuelve sobre una multiplicidad de factores, desde donde se desarrolla una visión integral de búsqueda de alternativas que aseguren la viabilidad de la ciudad con sus conflictos y potencialidades.

TEXTO:

Introducción

La ciudad se encuentra ante un nuevo escenario político y también teórico, que envuelve y redimensiona el viejo debate que se ha dado en torno a la estructura jurídica y de gobierno del Distrito Federal. La ortodoxia constitucional arrastrada desde el siglo XIX ha sido superada como referente principal y único para determinar la organización política de la ciudad-capital-sede de los poderes federales.

Desde hace tiempo, particularmente desde los años setenta, distintos países vivieron experiencias que articularon e hicieron compatible la existencia de órganos de gobierno propios y representativos en la misma entidad en que se asentaban los poderes de la federación. Son experiencias que se han logrado sin detrimento de los pactos federales y sin debilitar la república. Se han hecho por la república misma; por los derechos políticos que ésta consagra y en estricto respeto a su unidad y a la soberanía de sus componentes.

Ha sido una reorganización política lograda sobre nuevos referentes, sobre todo los de orden político y de crecimiento urbano, sociales y de desarrollo económico, de gestión y participación social, de eficiencia y gobernabilidad en las grandes metrópolis. Son elementos que se han configurado para actualizar la antigua controversia constitucional e imaginar las nuevas vías que permitan enfrentar la crisis urbana sobre la base de proyectar nuevos equilibrios sociales y alcanzar un desarrollo donde el principio de plena ciudadanía sea el factor fundamental de la ciudad capital.

El peso del dogma jurídico y de la ortodoxia de los constitucionalistas de 1857, además del manejo unilateral de sus tesis, representó la fuente principal de la argumentación de muchos que, desde el poder central, insistían en conculcar derechos políticos y mantener el status de ciudad tutelada.

Sin embargo, la complejidad, el crecimiento de los problemas y la presencia de un dinamismo cívico en el Distrito Federal han venido desdibujando y debilitando, cuando menos en la dimensión teórica, los postulados de esta inmovilidad política.

El debate sobre la reforma del Distrito Federal se desenvuelve sobre una multiplicidad de factores, desde donde se desarrolla una visión integral de búsqueda de alternativas que aseguren la viabilidad de la ciudad con sus conflictos y potencialidades.

Hacia una nueva institucionalidad

Transición y Crisis de la Ciudad de México

1. Vivimos la crisis de las instituciones públicas y de gobierno de la ciudad. Es una institucionalidad en crisis porque no refleja, ni en su composición ni en el mecanismo de integración, el desenvolvimiento de la correlación de las fuerzas políticas reales y de las opciones, expectativas e ilusiones de la población capitalina. El sistema de la regencia es una estructura sobrepuesta arbitrariamente al curso objetivo de las necesidades sociales y políticas de la ciudad.

Se ha llegado a un extremo de monopolización y uniformidad política de las instituciones que ya resultan ajenas a la eficiencia y a las necesidades de la vida cotidiana. Es un alejamiento político que se ensancha por el enorme peso de su burocratismo y por la gran corrupción que las permea. Es una institucionalidad generadora de inestabilidad, también de estancamiento y desequilibrios sociales.

Esta crisis de la institucionalidad tiene otra expresión: la de un gobierno débil, sin capacidad de gestión ante el poder central, sometido a políticas federales donde lo específico y local sólo es objeto de proyectos espontáneos y parciales o de acciones colaterales. Un gobierno incapaz de liberar el ámbito local de los desequilibrios y restricciones que se imponen desde las políticas nacionales.

No sólo se ha generado un gobierno débil. La crisis de la institucionalidad ha permeado a la sociedad toda, debilitando a los partidos políticos e incapacitándose para superar la descomposición del viejo esquema de organización social corporativa y clientelar. Una descomposición que se acentúa ante la insistencia de sostener, como rasgo dominante, esquemas informales de participación social, no reconocidos, ni sujeto a una legalidad, sometidos a mecanismos de negociación discrecional desde donde se mediatiza el liderazgo y la demanda, se coopta y/o se desarticula toda acción que proyecta el interés colectivo o la lucha por el derecho a la ciudad.

Con una institucionalidad en crisis se deforma la verdadera política de concertación y se abre paso a la negociación política simulada entre el gobierno y los partidos. La crisis de la institucionalidad le quita todo sustento real a los pactos entre las fuerzas y, con ello, el discurso de la civilidad, la concertación y el acuerdo se traduce en simple politiquería de un regente que peligrosamente prolonga la "estabilidad" sostenida con alfileres.

Es decir la ciudad vive la crisis de su institucionalidad y la bancarrota de una forma de hacer política, de hacer y ser gobierno.

2. El Distrito Federal también es escenario de la expansión de un movimiento cívico cuyo sentir es la ciudad; la ciudad como congregación humana que no encuentra argumentación para seguir siendo tutelada. Se trata de un enorme sentimiento, fragmentado, disperso y diverso, que intenta construir espacios para hacer realidad el principio de plena ciudadanía.

Es un movimiento que se encuentra alejado de los centros de decisión del gobierno y, en la mayoría de los casos, también de los partidos políticos; que desarrolla una búsqueda constante de iniciativas de acción cívica, que surge con espontaneidad, que se le obstruye, debilita, pero que vuelve a surgir en el momento necesario; que quiere hacerse cargo de lo específico de la ciudad y rechaza la generalidad del discurso de "política nacional" para reconocer lo particular y colectivo, que busca la participación para colaborar en la solución de los problemas; participación social como derecho, por eso exige interlocución, personalidad, espacios formales y legales, transportes, estables y, también, información.

La movilización desarrollada en el terremoto de 1985, la participación electoral en 1988, las simpatías crecientes a iniciativas de acción democrática como el plebiscito para la reforma del D.F., los núcleos de vecinos por el rescate histórico de sus barrios, la multiplicidad de asociaciones en defensa del uso del suelo y la conservación de sus espacios habitacionales, de recreación y convivencia, son sólo algunas de las expresiones de una movilización cívica que tiende a mover a la ciudad desde sus cimientos y que, sistemáticamente, rebasa los marcos estrechos de negociación y la toma de decisiones que intentan fincarse en el ámbito reducido de la regencia o en la estructura cerrada de muchos partidos políticos.

3. La reducción de las transferencias federales hacia la ciudad demuestra la capacidad de autofinanciamiento y la posibilidad de fincar un desarrollo económico propio, con dinámicas y objetivos locales (Cuadro 1). La transición que vive la ciudad al abandonar la base económica de la industria tradicional para proyectar la terciarización de una economía dirigida hacia la configuración de un centro internacional de servicios, se está desarrollando sobre una dinámica espontánea, donde el inmediatez de la inversión por la inversión misma está llevando a agudizar problemas de uso del suelo pero, sobre todo, a fincar una estructura comercial y de servicios donde el mediano y pequeño establecimiento carece de expectativas promisorias. El abandono de la base tradicional de la economía lleva a un proceso de desindustrialización sin asegurar las promesas de una nueva base sustitutiva. Esta incertidumbre puede conducir a una dinámica entrampada en sí misma: reducir la capacidad productiva y la generación de empleos, estrechar el marco de recaudación impositiva, a la vez que se deterioran los servicios y la infraestructura urbana, aumentando además los costos de mantenimiento de la ciudad.

Cuadro 1. Cuadro Comparativo de Ingresos del Departamento del Distrito Federal de 1988 a 1993. (Valores Nominales) (Millones de Pesos Viejos)[H-]

En las últimas semanas se ha manifestado con mayor fuerza la agudización de una multiplicidad de problemas urbanos: el transporte público, la seguridad, la corrupción policiaca, el comercio en vía pública, la contaminación atmosférica, etcétera. La gravedad con la que se han presentado expresa que dichos problemas han sido abordados sin una estrategia decidida de largo plazo y fincada en la transparencia y en la planeación coherente. También se ha puesto de relieve la necesidad de buscar el equilibrio entre la metropolización de los servicios, estableciendo niveles más sólidos de coordinación entre el conjunto de la zona metropolitana y la necesidad de darle poder, capacidad de gestión, recursos y fuerza política a las demarcaciones territoriales de carácter más local.

El ciudadano ha asumido con responsabilidad el pago de los costos de la ciudad, pero quiere que se aplique el principio clásico de que la responsabilidad de asumir los costos, tiene que estar apoyado en la necesidad de tomar parte en la decisión sobre el destino de estos recursos. No puede haber responsabilidad en la imposición fiscal sin representación, y representación ampliada.

La reforma necesaria

La reforma de la ciudad requiere tener un alcance de largo plazo.

Las transformaciones políticas y administrativas no pueden estar sometidas a un gradualismo definido desde el poder, con simples cambios parciales y de apariencia que den origen a instituciones, espacios y normas que entran en un rápido agotamiento y se tornan incapaces de encauzar la estabilidad y el desarrollo de la ciudad bajo una visión de gran aliento.

La reforma tendrá que ser integral; política y administrativa, de las finanzas y la prestación de los servicios. El objetivo será uno: restablecer los derechos políticos de los ciudadanos, alcanzar la autonomía de la entidad sobre la base de la eficiencia administrativa, una sólida base productiva, y la gobernabilidad democrática.

La reforma necesaria está fincada en un hecho básico: la transformación política de la ciudad se hará sin despojarla como sede de los poderes federales. El carácter autónomo y soberano de la entidad habrá de fincarse en la existencia de un gobierno propio, representativo, capaz de proyectar la especificidad de lo local y garantizando la configuración de un sistema político que asegure la democracia representativa y participativa.

Restablecimiento del municipio

La descentralización de la estructura administrativa y de gobierno de la ciudad representa uno de los puntos fundamentales de la Reforma. La descentralización necesaria presupone la necesidad de tener un gobierno local en cada una de las circunscripciones territoriales; un gobierno que no se restrinja a la simple prestación de servicios, sino que esté asentado en una base material y política para convertirse en promotor del desarrollo

de su demarcación. Es una descentralización que implica autonomía pero, sobre todo, poder político y económico. No se trata sólo de pasar responsabilidades, sino de trasladar poder.

La descentralización que se exige tendrá que estar basada en el esquema republicano cuyo núcleo de base es el municipio. No como simple demarcación territorial, unidad administrativa o figura jurídica, sino como la comunidad local de poder y gestión ciudadana. La creación de este régimen municipal presupone el establecimiento de una nueva división geográfica y política fincada en factores demográficos, culturales, urbanos, históricos y económicos.

No podemos desconocer que el municipio establecido en lo que hoy es el Distrito Federal tendrá características particulares. Si bien resulta aplicable, en lo esencial, el contenido del artículo 115 constitucional, se requiere aceptar que estos municipios de la gran congregación conurbada tendrán una autonomía acotada, con atribuciones distintas en materia de hacienda pública. Este municipio obliga a una reforma constitucional para garantizar la asociación -más allá de los propósitos de planeación- de municipios de dos entidades federativas para la operación y prestación de determinados servicios públicos y tendrá el elemento común del municipio que imaginaron los promotores de la República: órgano de poder fundado en el consenso y participación del pueblo; comunidad originaria del sistema político.

Las actuales delegaciones son simples órganos administrativos desconcentrados encargados sólo de garantizar la prestación de los servicios públicos administrados desde las secretarías centrales del DDF y carecen de la facultad para recaudar recursos vía impuestos, trámites, etcétera. Esta situación, junto al hecho de ser autoridades designadas, las somete a una extrema debilidad y las incapacita no sólo para enfrentar los problemas cotidianos, sino sobre todo para abordar todo lo referente a la articulación de programas de desarrollo.

Pese al carácter sui generis de los nuevos municipios se tiene un objetivo: acercar a la comunidad al organismo responsable de la prestación de los servicios y, juntos, definir el desarrollo y la organización de estas jurisdicciones.

El municipio permitirá una descentralización en la recaudación financiera, además de reintegrar parte de la riqueza con que cuentan estas comunidades para que en el ejercicio de su autonomía pueda ser administrada por ellas.

En un ejercicio inicial estos ayuntamientos tendrían la facultad de administrar una hacienda pública integrada por recursos provenientes de la recaudación de impuestos locales como el predial, sobre adquisición de inmuebles y sobre espectáculos públicos, dejando al órgano central la recaudación de los impuestos sobre nóminas; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre tenencia o uso de vehículos; y sobre la adquisición de vehículos automotores usados.

De igual forma se podría hacer una distinción de atribuciones recaudatorias en materia de contribuciones de mejoras, derechos y productos. Por ejemplo, los municipios obtendrían recursos por prestación de servicios del Registro Civil; expedición de licencias de construcción y placas de control de uso y ocupación de inmuebles; por servicios de demolición; y, comercio en la vía pública. En tanto, el organismo que sustituya las funciones centrales del DDF tendría a su cargo la recaudación proveniente del uso, suministro y aprovechamiento del agua; servicios de registro público de la propiedad y del Archivo General de Notarías; servicios de control vehicular; aprovechamiento de bienes del dominio público; derechos de descarga a la red de drenaje; y por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos.

Por lo que se refiere a las participaciones en ingresos federales, la actual Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo sexto que por lo menos el 20% de lo que reciba cada estado por este concepto tendrá que asignárseles a los municipios. Para garantizar que este porcentaje se distribuya pronta y justamente y para evitar que la lógica productiva sobre la que está asentada la ciudad determine desigualdades extremas en materia de ingresos, la distribución de recursos habrá de regularse con base en una ley interna de coordinación fiscal que no sólo esté fincada en criterios poblacionales, sino también en las necesidades de desarrollo. Ello garantizará el equilibrio en la distribución de los recursos, evitaría la utilización de criterios arbitrarios en función de situaciones políticas y aseguraría el poder de las comunidades locales.

A pesar de su carácter sui generis, estos municipios tendrán la responsabilidad de administrar y prestar determinados servicios públicos que se definirán tomando en cuenta el carácter de municipios de una gran ciudad y una zona conurbada. Es posible dibujar algunos de ellos; principalmente estarían los de limpieza, parques y jardines, alumbrado, panteones, rastro, parte de la seguridad pública, mercados, calles.

Pero además, al contar con reconocimiento y personalidad jurídica, el ayuntamiento tendrá facultad de reglamentación, definir los planes parciales de desarrollo urbano, de uso del suelo y económicos. En estos aspectos se requiere asumir que la autonomía municipal tendrá que verse acotada por los programas directores de desarrollo y por la normatividad general de la entidad.

Bajo el esquema republicano, dichos municipios se integrarán con un gobierno electo, representativo y un ayuntamiento que garantice la integración plural de todas las fuerzas políticas existentes en esa demarcación territorial.

Capacidad legislativa al órgano de representación popular

Es cierto que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal representó, en un momento, un espacio de apertura para canalizar la participación política en la ciudad. Sin embargo, su agotamiento fue relativamente fugaz. El peso de sus limitaciones constitucionales, la vocación autoritaria de la regencia, así como el control mayoritario del Partido Revolucionario Institucional, impidieron que se estableciera un verdadero equilibrio de poderes y que se respondiera a las necesidades objetivas de la ciudad. La

crisis que hoy vive la ARDF es producto del carácter marginal de sus facultades y de su sometimiento político al poder presidencial.

La urgencia de un órgano de representación popular con plenas facultades legislativas se ve presionado por dos elementos: la exigencia de un nuevo marco jurídico que refleje la evolución y expectativas de la ciudad y el desdén del Congreso de la Unión para debatir, con la permanencia y la profundidad necesaria, los asuntos relativos al Distrito Federal; se ha originado un vacío legislativo que facilita la actuación discrecional de la autoridad. Los retos legislativos son superiores y sólo pueden ser abordados a partir de un congreso local con facultades plenas.

Este órgano de representación popular no puede restringir su facultad al ámbito reglamentario y a la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos. Con ser importantes dichos elementos, el congreso local no se puede quedar allí. La integración del estatuto o constitución de la entidad será una de sus principales razones de existencia. De ahí tiene que desprenderse la facultad para legislar en los principales asuntos de la ciudad: en lo referente a la seguridad pública, desarrollo urbano, protección del medio ambiente, salud, educación, trabajo, referéndum y consulta pública, y en materia electoral, además de aprobar los programas directores de desarrollo, con capacidad de iniciar leyes de carácter federal y manteniendo facultades reglamentarias.

Este Congreso requiere ser integrado a partir de la plena representación proporcional, donde la definición de la mayoría debe ser resultado natural de la preferencia ciudadana. Por ello, se conformaría una sola circunscripción electoral plurinominal en sustitución del actual sistema mixto de integración y habrá de darse una reglamentación interna que garantice la integración plural de sus órganos de gobierno y el ejercicio colegiado de su funcionamiento.

Gobierno electo y administración plural

Los argumentos que resultan válidos para la elección de las autoridades locales en los nuevos municipios lo son también para elegir al gobierno central. El carácter electo y representativo de esta autoridad permitiría evitar, ante todo, la confrontación permanente entre poderes surgidos de fuentes distintas de poder. Además, garantizaría el respeto de los diferentes ámbitos en que cada gobernante ejercerá su plena autoridad.

Más que inventar fórmulas de elección o designación indirectas bajo la vía de las temas propuestas por el Ejecutivo federal para que el gobierno sea designado en el Congreso de la Unión o en lo que hoy es la Asamblea de Representantes, se requiere que el gobierno central de esta entidad surja de un proceso de elección directa, universal y secreta.

Este mecanismo de elección permitiría asegurar la representatividad global de esta gran concentración urbana, facilitaría el ejercicio de una gobernabilidad plena, desarrollada conjuntamente con el resto de los poderes locales, y afianzaría el carácter ejecutivo de las acciones de gobierno que se requieran para garantizar la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos.

La descentralización financiera y de servicios hacia las comunidades locales presupone, de manera obligada, de un control centralizado hacia diversas fuentes de recursos y de determinados servicios públicos y obras en los que se presentan economías a escala y de infraestructura global.

Bajo el control central deberá mantener la columna vertebral del sistema de transporte público, la red primaria de agua potable, el servicio médico y educativo, el drenaje profundo, seguridad pública, protección al medio ambiente, urbanización de vialidades primarias, agua potable y los que el estatuto o la constitución le asigne.

La diversificación de las fuentes de recursos habrá de garantizar la captación y administración de aquellos gravámenes provenientes de impuestos sobre nóminas, parte del impuesto predial, recursos provenientes de la concesión y prestación de servicios públicos, del ejercicio de empresas de propiedad pública, de las participaciones y transferencias del gobierno federal, etcétera.

El ejercicio del cogobierno no puede circunscribirse a un ámbito específico de poder, sino que tiene que permear la estructura global del gobierno de la entidad. Por ello, la administración central deberá reflejar, sin detrimento de su eficiencia y compatibilidad, una integración que permita la participación de distintas fuerzas en el ejercicio de la gestión y la administración pública.

Elevar la participación ciudadana

La conformación de nuevas instituciones del Estado representa no sólo uno de los aspectos fundamentales de la reforma del Distrito Federal. La democracia participativa exige de una transformación de los actuales órganos de colaboración ciudadana y vecinal.

La presencia de una ciudadanía con intereses plurales y en ocasiones contradictorias, requiere de nuevos espacios representativos, formales y legales que permitan el despliegue de su acción cívica, además de expresar sus intereses y necesidades colectivas.

La reforma de la estructura de participación vecinal presupone nuevas facultades de estos organismos y de una integración democrática. Por ello es indispensable dotarlos de un marco jurídico reglamentario que garantice la transparencia en su elección, estimule la participación vecinal y establezca el voto libre, secreto y universal como mecanismo para la integración de los órganos que los ciudadanos se den en cada cuadra, barrio, colonia, hasta los consejos establecidos en el ámbito municipal.

La garantía de su funcionamiento también depende del poder y las facultades que se les otorguen y, entre otras, tendrán capacidad de vigilar o fiscalizar la utilización del presupuesto municipal, vigilar la realización de obras públicas, coadyuvar en la elaboración de los programas de desarrollo urbano, capacidad de gestión, colaborar en las instancias encargadas de la seguridad pública, de protección ambiental de salud y cultura.

La necesidad de involucrar a la ciudadanía en los asuntos de la vida pública de la ciudad representa una de las tareas más urgentes para avanzar en la solución de los múltiples problemas que hoy se presentan.

La acción metropolitana

El área metropolitana requiere ser abordada a partir de una política y de una estructura organizativa que abarque la problemática de conjunto.

Pero, más que organismos eminentemente burocráticos, se requiere de políticas sustentadas en programas de desarrollo que homologuen reglamentos, tarifas, usos del suelo, programa de desarrollo urbano y económico con capacidad de evitar o disminuir los desequilibrios producto de la aplicación de estrategias diferentes y en algunos casos encontradas.

El reto es abordar la zona como una zona única, con problemas semejantes y a través de un nuevo marco jurídico y constitucional que permita la asociación de municipios y gobiernos de dos entidades federativas para la administración y operación de servicios públicos. Es un nuevo marco jurídico y constitucional que facilite la integración de un consejo general metropolitano integrado por los gobiernos municipales y las autoridades centrales.

No se trata de reducir la facultad de este organismo al simple nivel de la planeación o la colaboración discrecional sobre aspectos puntuales. El reconocimiento de su personalidad jurídica presupone el trazo de una política única de desarrollo para la zona.

La ruta de la reforma

La gradualidad de los cambios y las transformaciones sucesivas que se operen en el Distrito Federal deben partir de dos acuerdos básicos entre el gobierno y los partidos: a) restablecer los derechos políticos de los ciudadanos en una entidad libre y soberana; y b) articular una serie de cambios jurídicos y transformaciones administrativas que garanticen la gobernabilidad del proceso de reforma del D.F.

Ello presupone compromisos de cambios jurídicos y constitucionales inmediatos y la corresponsabilidad para edificar nuevas instituciones; presupone también el pactar los lapsos del proceso de reforma.

La ruta de la reforma política debe concluir, en una primera etapa, en dos cambios inmediatos: la restitución del régimen municipal y la dotación de facultades legislativas plenas al órgano de representación popular. El plazo de dichas transformaciones pueden ser las de las elecciones de los poderes federales, es decir 1994.

Estas dos transformaciones representarían los pilares y los puntos inmediatos de una reforma constitucional que estableciera el tiempo para arribar a la meta de convertir al Distrito Federal en un nuevo estado de la Federación.

Esta sería la única reforma verdadera que respondería al interés de la ciudad y de la República.

CITAS:

[*] Presidente de la Comisión de Educación en la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal y miembro del consejo Nacional del Partido de la Revolución Democrática.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Plebiscito

AUTOR: Luis Linares Zapata [*]

TITULO: El Plebiscito, un Fracaso Bien Hecho

ABSTRACT:

Bien podría afirmar que el Plebiscito capitalino fue un sonoro fracaso como lo han publicado algunos analistas "interesados". Pero entonces tendría que soslayar el entusiasta trabajo de más de una docena de miles de ciudadanos que con todo y su pereza a cuestras, y el atractivo de un domingo descansado o bullangero, prefirieron sentarse durante largas horas al rayo del sol para facilitarles el voto a otros tantos de miles más. Esto no me lo podría perdonar. Y no lo podría porque entre esos aventureros de las urnas se incluyeron varios estimables amigos desplegando, desde el inicio, una generosa disposición por demás voluntaria, para ir al encuentro de esa "cuasi muchedumbre". Por esos azarosos días vi también a otros compañeros de andanzas y aprendizajes vitales y, algunos más, rivales de emociones políticas o simples coincidentes de viaje, atareados trabajar ardua, inteligentemente, por una causa elusiva a la que llamaban "su responsabilidad ciudadana".

Harta pena me daría enderezar mis "informados" juicios en sentido contrario a sus afanes que, en mucho, son los míos propios.

TEXTO:

12 mil voluntarios del poligrityo

Organizar el trabajo voluntario de miles de capitalinos empecinados en defender su derecho a vivir la calle o el parque es coadyuvar en la tarea de cincelar la base de una cultura ciudadana moderna. Apoyar y sumarse al despertar colectivo de individuos que quieren afirmarse como tales frente de las corporaciones, del gobierno, de cenáculos o de las iglesias de todo tipo, e influir en la conformación del espacio público donde hablan, donde retozan y donde escuchan, es la clave que merece inclinar la balanza en su favor y de ese "poligrityo" lanzado ante cuyos resultados es tiempo de meditar.

Ciudad de estancos y costumbres diversas

Pero no se puede ocultar el hecho señalado por algunas estadísticas. El 50% de los votos emitidos provienen de sólo 10 de los distritos electorales de la ciudad. Por oposición, otros 10 distritos, los de menor afluencia de sufragantes, contribuyeron con un magro 10% del caudal. Es decir, hubo barrios, colonias y zonas de la ciudad, donde el entusiasmo de los "urna opinantes" fue 5 veces menor a aquellos donde las cajas

receptoras se "llenaron" y que, por varias razones, esos distritos están situados, casi todos ellos (excepto el correspondiente a la colonia Lindavista), en el sur de la capital.

Lo lúdico y la política

Un "atento analista de la vida política del país" (más de la gran ciudad que del país por cierto), conspicua figura periodística que oculta identidades, reputaciones y maledicencias, relacionaba este fenómeno con las diversas conductas de los habitantes de distintas zonas del D.F. Aquellas donde existe la tradición de salir a la calle para vivirla, donde los parques, los mercados, los espacios al aire libre se ocupan, no sólo como lugares de esparcimiento o consumo, sino como pretextos para la convivencia, la discusión, las búsquedas sin rutinas pero constantes, de intercambios con los semejantes, tuvieron una disposición mayor a participar en la organización del Plebiscito que esas otras zonas donde estas características no se dan.

Los barrios en donde las sorpresas de un saltimbanqui pueden ocurrir de repente, donde hay librerías, proliferan los cafés recoletos, las neverías son visitadas con regularidad mayor a la necesidad de saciar el gusto por lo frío, donde hay tráfico lento y actividades y chismes de banqueta, barriadas que cobijan centros de enseñanza superior, donde hay música al aire libre y baile colectivos en pocas palabras: vida lúdica de los moradores, mostraron activa predisposición al ejercicio de eso que ahora se llama cultura ciudadana.

Las zonas del centro, el nororiente, las fabriles del noroeste, donde sus habitantes están organizados, de manera por demás eficiente para la defensa de sus intereses: conseguir más o mejores servicios públicos; para luchar contra la violencia y por sus moradas, pero que carecen de la costumbre de situarse uno frente del otro para conocerse; para iniciar aventuras simples; para sentarse a platicar de todo, de nada y de la vida; donde no hay librerías, los cafetines escasean; y los jardines son usados de manera preferente para descansar o dormir, mostraron, en conjunto, una menor disposición a ser actores de esa experiencia de la gente "común y corriente" que asistió a la cita.

Pero si todas estos superficiales recuentos no cayeran con audible peso sobre sus sensibles oídos, aún queda por decir que no quiero contrariar a los organizadores. Porque entonces, me iría quedando aislado y no tendría con quién ir a las cantinas para medirle el aceite a mis modestos, pero a veces brillantes, "puntos de vista".

La abrumadora abstención

Podría sin lugar a dudar publicar, como lo hizo el periódico El Nacional, que lo importante fue la abrumadora abstención: ¡más del 90% de los factibles electores! no se presentaron ante las ninguneadas ánforas. O lo que puede entenderse de manera similar: ¡votaron sólo el 7% del padrón de posibles!.

La intención no puede disfrazarse. El diario, dependiente orgánicamente de la Secretaría de Gobernación, y para efectos prácticos de la oficina de comunicaciones de la presidencia, se "contagió" con las "sanas preocupaciones de objetividad" de sus jefes.

12 o 15 abstinentes por votante

Pensar que en aquellos distritos electorales donde la población se mostró más activa, San Angel, Coyoacán, San Jerónimo o Tlalpan, sólo uno de los posibles siete u ocho votantes alcanzaron a meter sus opiniones (sobre si quieren o no elegir a sus autoridades) es motivo suficiente para declarar, rumbosamente, que el plebiscito fue un fracaso, la veo como pesada contrariedad para mi frágil persona. ¿Es que acaso, se me podría argüir con sobrado cacumen, no puede una realidad numérica ser atendida como razón suficiente y atolondrar a cualquier exaltado defensor del Plebiscito? Todavía más, se me podrían situar delante de la mirada aquellas colonias del D.F., por los rumbos de Azcapotzalco, Peralvillo u otras, igual de populosas, como las de la delegación Gustavo Madero donde las ausencias fueron por demás notables. Inasistencias que pudieron duplicar o triplicar las desproporciones entre esos pocos votantes activos y aquellos millones sordos a la invitación. ¡Ni siquiera uno de cada diez o quince electores se presentó frente de los voluntariosos promotores!

El peso de las cifras y las interpretaciones puntuales

En efecto, las cifras escuetas no ayudan a mantener en alto la esperanza en el ímpetu democratizante de los asfixiados chilangos. Pero si, juicios aplastantes como esos, se imprimieran bajo mi rúbrica, tendría que hacerme réplica del citado diario y ningunear, en estas páginas, a nada menos que trescientos treinta y un mil trescientos sesenta y siete (puf) ciudadanos que, con su voz, están dando una respuesta precisa a las interrogantes planteadas. Preguntas que otros sedicentes "representantes" no hacen, pero de las que afirman (como un tal "Senador no") conocer sus respuestas. Más aún, interpretarlas con fidelidad y puntilloso detalle. Así, este vapuleado "líder" priísta defeño nos dice, casi susurrando, que "la inmensa mayoría no votó porque no quisieron ser sorprendidos". "No aceptaron (según él), quedar atrapados en opciones extremas".

Tendría que ignorar que los impuestos de esos irredentos y sorprendidos votantes se apilan tras las cifras de las recolecciones hacendarias. Cifras que alcanzan para pagar, entre otras cosas y con abundante seguridad, los salarios e instrumentos de trabajo de los periodistas de ese "objetivo" diario llamado, para aquellos millones que no lo conocen, "El Nacional". Y eso a pesar de los chorros de cientos de miles de millones de pesos gastados en el y su publicidad televisiva y que alientan a unos 10 mil aprovechados a comprarlo.

Pagar para que les peguen

Tendría que olvidarme que son esos "pocos cientos de miles" de defeños los que, si no abultan, si engrosan la voluntad soberana del pueblo. No se puede aceptar que un diario de su propiedad, por ellos mantenido (aún contra su posible voluntad), puede adoptar otras causa que no sea la de sus mandantes. No puede aceptarse la excusa que pretenda vilipendiar el interés, y las posturas, de esos miles de seudo equivocados porque se atiende, de manera preferente, la de los millones abstinentes. En todo caso, se debería de

respetar, escrupulosamente, a los que discrepan de la silenciosa mayoría. Guardar las apariencias ante los activos opinadores y no empeñarse en defender "la objetividad" ante los que mostraron esa "indiferencia apabullante" hubiera sido una conducta periodística pasable.

Lo privado como razón pública

Tendría que ocultar, si de fracaso hablara, que entre esos miles de despistados y rejegos que confiaron en la validez del acontecimiento, se encontraron algunas componentes de mi familia cercana (mis hijas), y yo mismo. Tendría que callar el agradable paseo en busca de urnas donde plasmar tan marginalizado mandato. En ese camino comentábamos el deseo, y hasta la exigencia de que, ante la menor provocación, aún ante nimios casos de duda o sin relevancia aparente se pueda, y hasta se deba, expresar en actas y boletas las opiniones, corajes, alegrías, apoyos y sentires de cada quién.

Otras comparaciones

Sumarse a la corriente que pregona el sonoro éxito del plebiscito no lo puedo tampoco hacer sin rubores. Varios escritores, algunos entusiasmados por su papel estelar, han recalado en esa postura. Y dicen cosas verídicas pero no carentes de desmesura. Otros, llenos de envidia, pretenden que las autoridades lean, al pie de su manuscrita letra, las conclusiones que, dicen ellos, están claramente expresadas. Por eso le bajo uno o varios tonos a este modesto, pero audible, punto comparativo.

El costo de cada voto, por ejemplo, ya ha sido calculado (2 nuevos pesos por voto) el cual sale maravillosamente librado frente a los 200 nuevos pesotes (y aún más) si se toman en cuenta lo invertido por el gobierno en algunas elecciones menores. Podría traer a colación la tipología de los voluntarios organizadores y, sin discusión posible, abultar los méritos de la acción llevada a cabo por la sociedad. Pero allí ya se me adelantaron varios amigos, y no me gusta manosearles hallazgos del prójimo. De que fue una composición plural y multivariada en ocupaciones, edades, y sexos, ya no se duda.

Habría que considerar un rasgo adicional pero notable. Los componentes de eso que se llamó una muestra representativa de la Sociedad Civil que actuaron como jurado, aval y promotores, tienen un lado oscuro en su capacidad de difundir ideas y entusiasmos. Ciertas zonas de la ciudad fueron ignoradas o poco socorridas por, y en, sus andanzas iluminadoras. En otras, quizá hubo hasta sobre exposición.

Los "sesgados" votantes, según otros críticos que no reparan en el bonche completo (331 mil) pierden de vista la enorme columna que formarían de a tres en fondo. Suficientes serían para superar, en una sola y primeriza tirada, a los votantes, en una elección federal, de todos los partidos que no fueran el PRD, PAN y PRI. Bastarían también para situarse a la mitad de los obtenidos por un senador como Aguilera que, dicen, "arrasó" con sus oponentes pero a un costo por votante centenas de veces mayor que el calculado para los del plebiscito. Si se exageran las cifras, que nos muestre el detalle de sus gastos de campaña.

El sustento legal y el legaloide

Todavía mayor y mejor sería el gusto expresivo si las prácticas de los referéndum y los plebiscitos fueran cosa común y estuvieran sustentados en leyes precisas, reglamentos puntuales, o constituciones inequívocas y no un tanto, o un mucho, en el forzado sabor clandestino que tuvo esta novedosa ocasión. Desde el nacimiento de la iniciativa se desató una Argumentación de naturaleza legaloide para nublar la legitimidad donde esta se apoyaba. ¡No tiene base legal! se dijo. Acto seguido, una cerrada columna de opinadores repitieron hasta el cansancio tal cantinela con la creencia que ello sería un obstáculo infranqueable. Se quiso descalificar al plebiscito porque ¡Oh cosa terrible!, no está esculpido en las leyes vigentes. Pues pobres leyes entonces que tan mal hablan de la "mayoría" que las hizo.

Ante los miles que se congregaron, y por ellos, hay que buscar una explicación acorde con la dignidad de ese vilipendiado acontecimiento. Búsqueda de defensa y comprensión y no de burla poquitera.

Aparecen los influyentes

Pero tampoco puedo construir un alegato sustentado en el llamado "voto de calidad" para escudar y resaltar la importancia de lo ocurrido. No es ni siquiera aceptable la premisa en la cual descansa tan peregrina como rebuscada excusa. La información, altos ingresos o la refinada educación, no puede diferenciar los matices de la conciencia cívica. No se puede, ni debe, recurrir a tales argumentos que suponen distintas clases, grados o niveles de individuos, cualesquiera que fueran los criterios discriminatorios. De usarse en el análisis tales clasificaciones, para apoyar sobre ellas la distinción de los votantes, se estaría retrocediendo a estadios anteriores a, nada menos, la Revolución Francesa que abolió, para siempre y por fortuna, los privilegios de la aristocracia.

Si el haber nacido con menor I.Q. de inteligencia, tener instrucción escolar deficiente, ser analfabeto, pobre, no leer asiduamente diarios, fuera una señal para explicar las ausencias y, contrario sensu, sobrevaluar a los que decidieron expresarse. Si esto fuera así, se podría afirmar que Plebiscito fue un sonoro éxito porque la "gente bien" parece que respondió. Pero entonces el alegato del fracaso numérico, como su contraparte cualitativa, tendría dolorosa cabida.

La democracia no importa por ahora

También tendría validez la actitud despreciativa que se revela tras del concepto de un "populacho" abstencionista porque... "a la gente lo que le importa son sus urgencias diarias y no la... (lejana y etérea) democracia", según frase de publicitado diputado priísta.

En efecto, fueron muchos los que no cumplimentaron la invitación extendida y pasaron indiferentes ante las cajas transparentes. Uno de cada doce capitalinos que podían

depositar su respuesta no lo hizo o no sabía que lo podía hacer. ¡Es una verdadera lástima!

Hacerle el feo al plebiscito...la consigna

Podría no hablar de lo sucedido el 21 de marzo socavando aún más el vacío tal y como lo hizo la televisión mercantil y, en menor grado, aunque con discreta actitud, la actual y oficiosa televisión azteca (canal 13). Pero entonces se me tildaría, con facilidad y atingencia de ser coetáneo del Sr. Azcárraga y consonante con el Sr. Zabludovsky. Ello me daría mucho coraje por la simple y llana causal de la esperable desigualdad en la "recompensa" que obtendría por estar a sus lados.

Salir a cuadro es existir

Caer fuera de la pantalla chica es más horrendo que rasparse con el error. Es pecar de inexistencia. Tal parece que, al fin, localizamos la causal de la abstinerente respuesta. ¡El canal de las estrellas, inmerecidamente, nos ninguneó!. Pero entonces tendría que descalificar a otros medios tan o incluso más efectivos para la incitación a ejercer los derechos ciudadanos. Medios como la famosa revista mensual El Cotidiano y la esa sí, aunque redundante, cotidiana Jornada, donde saco a relucir mis domingueras elucubraciones.

Apostarle a la capacidad de la televisión como el vehículo determinante en el desparrame masivo de los acontecimientos socio-políticos, es cederle, sin pelear, una categoría y efectividad que está, en realidad, muy lejos detener.

No al cambio, reforzar preconceptos

En una sociedad cualquiera, de las que gozan de apelativos "de atrasada" se considera que, por cada tres o cuatro personas que saben de un evento, acude al llamado una de ellas (ver con ojo generoso las elecciones de Guerrero, BCS, Puebla, Hidalgo, etc). Así las cosas, podemos suponer que, de manera conservadora, alrededor de un millón de millón y medio de gentes sabían del Plebiscito. Y todos ellos fueron tocados, informativamente, por sólo unos cuantos diarios (2 ó 3), un canal televisivo (el heroico 11 del Poli) y otras dos que tres radioemisoras que pasaron anuncios una semana antes. ¡Que gran efectividad de tales medios!

Nadie duda del bombardeo de saturación para "beberse a la rubia superior" sin que tal cerveza sea la del primer lugar de consumo. Hagamos recuento de la compulsión para votar por el PRI en 1988 y los cuestionados 20 millones de votos ¡ja, ja! de infausta memoria. Cuántos serán los mexicanos que pudieron pagar el viaje, y el hospedaje, han pernoctado, por haber sido seducidos de que el hotel Ritz de Acapulco (propiedad de la familia Azcárraga) es algo que vale la pena. Después de ver los spots que invitan al Centro Cultural de Arte Contemporáneo, contemos a continuación las "escasas multitudes" que lo visitan para darnos cuenta de la resultante efectividad de la motivación. El recuento podrá ser llevado tanto al infinito como al absurdo, para reparar en la simple cuestión de

lo apresurado del juicio que resiente el vacío de la T.V., como causal del desconocimiento del plebiscito. Ni en el más locuaz de sus sueños el conductor de Siempre en Domingo puede esperar que 300 mil defeños, con solo pasarles 750 mil nuevos pesos en spots (hasta diez veces más les podemos conceder) acudan a oírlo predicar sus buenos, cariñosos e inocuos y sensibleros prejuicios a pesar de que lo acompañen luminarias de la farándula. Si se tiene aún el vahido de la duda, recuérdese la epopeya de J.C. Chávez para llenar el Azteca respaldado por cientos de anuncios y la visita inesperada de políticos de renombre.

La indiferencia de los letrados

Todavía más grave me parece el casi vacío que al Plebiscito le hicieron los medios "para exquisitos, gruesos y enterados". Revista como Vuelta, Nexos o la de la UNAM pasaron, no sin resistencias, alguna que otra crítica y, sin alharacas, alguno que otro buen, aunque "esterilizado" deseo. Fue un acto de omisión del que pueden arrepentirse porque, al fin de cuentas y en el peor de los errores de sus promotores, fue un evento cívico donde pueden, sin duda, encontrar mucho de las razones de su existencia como publicaciones que intentan orientar a una parte de los lectores. Hombres y mujeres de buena fue que, de todas formas y por distintos medios sabían del evento, seguramente participaron en él, y que amasaron un sólido sedimento para sus ineludibles juicios. Los que he escuchado al respecto, no son favorables ni de tan sencillo descarte importamadrista.

El doble juego en el espejo del poder

Lo que sin lugar a la menor duda no podría haber hecho sería jugar el papel que puso en escena el famoso y presidencial Regente ciudadano. No lo podría, también, por falta de la habilidad suficiente para, con una mano saludar a los organizadores y, con la de varios de sus subordinados, poner traba y media para sabotear su esfuerzo y no ser atacado con ferocidad por ello. La pieza teatral, a todas luces puesta entre bambalinas y a cielo abierto llevó en los roles principales al Sr. Camacho y al Senador (No) Aguilera. Desempeño doloroso para este último y casi fatal para su indiscutido jefe. Todavía no ato cabos del sinuoso camino adoptado por Camacho ante los asambleístas, sus promotores iniciales, el grupo de apoyo al plebiscito y los ciudadanos que se informaron de su accionar. Debo de reconocer que mostró flexibilidad y oportunismo para evadir el desastre y, al final, subirse al carro. La impasible ortodoxia de la política y los medios tonos y diluidos juicios de los atrincherados grupos de presión reclinados en los sillones de bancos, industrias, sindicatos, cámaras legislativas y partidos, no se atreven a mostrar su desagrado por los titubeos y, tampoco, por lo que considerarán, que duda cabe, cesión de terreno y autoridad sin olvidarse del mal ejemplo para otros eventos y circunstancias.

Pero no se puede dejar de reconocer que Camacho es un hombre político y con recursos mentales para responder y salir airoso de pruebas difíciles. Se le conoce su disgusto por un plebiscito que no descendió desde la cúspide, pero no se le puede condenar, al menos abiertamente, por atraerse ciertas simpatías y condescender con promotores y votantes.

Nadie pone en tela de juicio, sin embargo, el poco caso que, a la hora de las decisiones tendrán las opiniones de los 331 mil ciudadanos respondones. La elección del Regente, de diputados y del estado 32 pasará, por ahora, al cesto de la historia. El Presidencialismo de que "gozamos" no lo permitirá. Ni siquiera tolera la idea de un simple compromiso al respecto.

Ante tan seguro como olímpico desprecio por mi gustoso voto aprobatorio de las tres preguntas que se hicieron, lo que por ahora sí puede decir es que, aunque sea en mucho "fantasmal", mi sentido me dice que a tales propuestas les llegó la hora. Retardarlas es empresa vana. Ignorarlos enseñará el cobre.

TITULO DEL RECUADRO:

El Plebiscito del 21 de marzo en cifras

RECUADRO:

Reporte de Totales por Distrito Casillas Instaladas[H-]

Reporte de Totales por Distrito. Pregunta 1 ¿Está de Acuerdo que el Distrito Federal se Convierta en un Nuevo Estado de la Federación?[H-]

Reporte de Totales por Distrito. Pregunta 2 ¿Está de Acuerdo que se Elija Gobernador?[H-]

Reporte de Totales por Distrito. Pregunta 3 ¿Está de Acuerdo que Exista un Congreso Local?[H-]

Reporte de Totales[H-]

CITAS:

[*] Articulista de La Jornada.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Plebiscito

AUTOR: Jacqueline Peschard [*]

TITULO: Una Reforma Para la Ciudad Capital

TEXTO:

En el curso del último año ha cobrado particular ímpetu el reclamo de una reforma política para el Distrito Federal que se plasmó en la organización de dos consultas públicas: la Mesa de Concertación, convocada por el gobierno capitalino y el conjunto de los partidos políticos, y el llamado plebiscito del 21 de marzo, convocado por 9 asambleístas de distintos partidos políticos y apoyado por un grupo importante de ciudadanos.

Los resultados de estos dos acontecimientos han estado lejos de acotar los rumbos de la reforma capitalina, es decir, de precisar hacia dónde se dirige y por qué fases va a ir transitando, de ahí que lo que más podamos aspirar por el momento sea a trazar los posibles escenarios de la negociación política encaminada a resolver este asunto.

Una demanda retrasada

La relevancia que ha cobrado el debate en torno a la reforma del gobierno del D.F. se explica en buena medida porque la ciudad capital es el centro político por excelencia del país, no solamente por ser la sede de los poderes federales, sino por la centralización que ha caracterizado a nuestro régimen presidencialista.

En efecto, el D.F. es el sitio donde se procesan y se adoptan las decisiones políticas que se proyectan sobre toda la nación y eso le confiere a la entidad un peso político específico que no tiene parangón con ninguna otra. Más aún, desde el siglo pasado, la historia ha mostrado que los problemas generales del país se sienten, viven, e incluso se resuelven en el espacio de la ciudad capital, vale decir, ha habido una especie de simbiosis entre la federación y la entidad que ha albergado a sus poderes.

A pesar de que la dimensión política del Distrito Federal rebasa con creces su delimitación geográfica, la demanda de la reforma de su estructura de gobierno surgió tardíamente si consideramos las coordenadas generales de la reforma política en nuestro país. El punto nodal de la demanda de reforma política en el D.F. es la restitución de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal, perdido desde la reforma constitucional de 1928 en que los municipios desaparecieron de su estructura de gobierno, con lo cual se configuró una entidad meramente administrativa, sin embargo, no fue sino hasta fechas muy recientes en que dicho reclamo comenzó a expresarse. Dicho de otra manera, la demanda de reforma política del D.F. aparece como retrasada, o

si se quiere, tardía, en la medida que la capital no ha estado a la cabeza de la lucha por la democratización, sino que más bien ha sido una especie de caja de resonancia.

El retraso obedece a que el D.F. ha sido una entidad particularmente consentida y protegida, pues ha recogido los beneficios de las políticas de centralización que la han hecho un polo de atracción por el desarrollo de sus campos industrial, educativo y cultural, así como porque ha sido objeto de una serie de subsidios en lo que a servicios públicos se refiere. Su carácter de entidad subsidiada por el resto del país, al menos hasta hace muy poco tiempo, tuvo efectos pacificadores, o si se prefiere, despolitizadores, sobre la población capitalina que gracias a ello, de alguna manera estaba conforme con el estado de cosas.

Existe un acuerdo generalizado en identificar a la reforma política de 1977 en tanto respuesta del gobierno a un conjunto de presiones sociales, como el momento que abrió las puertas para uno de los cambios más importantes de nuestra vida política contemporánea, al convertir a la arena electoral en lugar para dirimir las diferencias entre los grupos y fuerzas políticas y al hacer de la democracia política una de las metas explícitas del discurso oficial. Sin embargo en esa ocasión, el tema específico de la democratización del D.F. estuvo ausente.

No fue sino a raíz de los sismos de septiembre de 1985 que la demanda de la reforma capitalina empezó a cobrar centralidad política, en virtud de que se hicieron evidentes, por una parte, la vulnerabilidad de la estructura gubernamental del D.F., dada la falta de espacios institucionales para organizar a la población en momentos de desastre, y por otra, el alto potencial de movilización espontánea de los capitalinos. De la misma manera, los sismos revelaron quizás lo obvio, que la ciudad de México tiene sus problemas propios diferentes a los del país todo.

La sacudida que provocaron los movimientos telúricos se conjugó con la que estaba viviendo el sistema político mexicano y que se venía expresando en la reivindicación de lo electoral como terreno de expresión de la pluralidad política del país y como movimiento de protesta en contra del centralismo (de hecho la movilización electoral de mediados de los años ochenta que floreció en los estados norteros, conllevaba una protesta en contra de la interferencia del centro en los asuntos de los estados).

A partir de entonces, el tema de la reforma política del D.F. conquistó un lugar dentro de las consultas y los debates sobre reforma electoral federal, aunque lo que hasta el momento se ha logrado en ese campo ha sido bastante magro, pues de hecho se reduce a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987, que es un órgano con muy limitadas facultades.

El hecho mismo de que la discusión de la reforma capitalina haya quedado así enmarcada, permitió justamente que está fuera otro tema más de la agenda de las reformas electorales, quedando sujeto a la negociación política global.

La pérdida del candidato presidencial del PRI en el D.F. en 1988 aceleró la demanda de la reforma política capitalina porque cuestionó los fundamentos mismos de la legitimidad de la estructura del gobierno capitalino constitucionalmente establecida. A partir de los resultados de la contienda de 88, el D.F. sería gobernado por un funcionario designado por un Presidente por el que los capitalinos no se habían pronunciado mayoritariamente, y su órgano de representación -la Asamblea de Representantes del Distrito Federal adolecería de una marcada sobrerrepresentación del PRI, porque con 26% de los votos había accedido a 51 % de los asientos. [1]

A pesar de todo lo anterior, el largo proceso de negociación que derivó en las reformas constitucionales en materia electoral de 1989 y en la promulgación del COFIPE en 1990, y que contempló como uno de sus asuntos el de la reforma del gobierno capitalino, ésta siguió quedando como asignatura pendiente.

La recuperación del voto priísta en las elecciones de 1991 y en particular en el Distrito Federal, le dio al gobierno capitalino un margen de ventaja que le permitió ser él -con base incluso en cálculos personales de su titular- quien convocara a retomar el debate sobre la reforma capitalina, y además, en una pista independiente de la renovada discusión sobre la legislación electoral federal.

La reforma del D.F. cobra centralidad política

El llamado del Jefe del Departamento del Distrito Federal a los partidos políticos para procesar juntos la reforma capitalina se centró en una propuesta bastante vaga que hablaba de la necesidad de conformar un "gobierno propio" pero con una restricción muy clara: no a la creación del estado 32 que era el asunto que venía polarizando el debate desde 1986. Su compromiso con la reforma se circunscribió a la existencia de un acuerdo entre los distintos partidos políticos que quedó planteado como requisito insoslayable.

La Mesa de Concertación a la que convocaron los partidos políticos y el gobierno capitalino fue el foro que se acordó para recibir y discutir propuestas de reforma, pero su propia organización a partir de cuatro mesas o comisiones (forma de gobierno y derechos ciudadanos, hacienda pública y aspectos económicos y financieros, coordinación metropolitana y organización territorial y procuración y administración de justicia) llevaba implícita una concepción sobre la reforma en el sentido de que no podía reducirse al problema de los derechos políticos y el principio electivo, por más que éste fuera el punto más llamativo, y también más controvertido.

La Mesa de Concertación resultó en realidad una especie de seminario que permitió al gobierno y a los partidos políticos compenetrarse más de la problemática del Distrito Federal, sin embargo, durante las 13 semanas que duró, las reuniones fueron perdiendo interés no solamente entre la opinión pública, sino entre los propios políticos que habían sido convocantes. El clima de desconfianza que sigue privando en nuestra escena política y las dificultades para llegar a un acuerdo sobre los alcances de la reforma entre los distintos partidos políticos, pero sobre todo dentro de la propia élite gobernante, fueron factores que contribuyeron al desdibujamiento que fue sufriendo la Mesa. Por momentos,

la sensación que daba era que se estaba dejando que el foro de discusión cayera por su propio peso para tener con qué justificar que volviera a quedar pendiente la reforma capitalina.

En este contexto de decaimiento de la Mesa, un grupo de 9 asambleístas de distintos partidos políticos se lanzaron a convocar a los ciudadanos a una consulta que llamaron plebiscito, atendiendo a una de las acepciones del término que hace alusión a una consulta que carece de reglamentación, con dos propósitos expuestos: destrabar las posiciones encontradas de los partidos y sacar la discusión del espacio y las reglas fijadas por las cúpulas políticas, para llevarla a los ciudadanos en la calle.

El plebiscito planteó tres preguntas muy vinculadas entre sí y que centraban el llamado al pronunciamiento de los ciudadanos en la demanda electiva (de hecho la pregunta sobre el estado 32, englobaba a las otras dos sobre el poder legislativo local y la elección de los gobernantes). Sin duda alguna, el plebiscito reactivó la discusión en torno a la reforma capitalina porque siempre es más fácil movilizar en un contexto de confrontación que en uno de búsqueda de concertación como lo quería la Mesa. Las preguntas cerradas de un plebiscito o de un referéndum tienden de suyo a polarizar las opiniones, pero además en este caso la polarización tenía una carga ideológica muy clara, ya que identificaba al "sí" con una inclinación democrática y una postura crítica frente al gobierno y los partidos y al "no" con la complicidad con éstos y, consecuentemente, con mentalidades autoritarias.

El éxito del plebiscito se debió en primer lugar a su capacidad para atraer a intelectuales, universitarios, periodistas, en una palabra a líderes de opinión, que se sumaron incluso a las tareas organizativas de la consulta. En segundo, a que aun teniendo su origen entre dirigentes de partidos políticos, logró ocultarlos para capitalizar el impulso antipartidista que se ha venido tejiendo con la efervescencia electoral que frecuentemente deriva en estallidos de violencia que son responsabilidad de los partidos políticos. Por último, aunque no menos importante, el plebiscito triunfó porque abrió por primera vez un espacio para que los habitantes expresaran su inconformidad con el gobierno, logrando quebrar el monopolio de éste como convocante, lo que lo obligó primero a no obstaculizar su realización y después a darle su apoyo logístico.

Los resultados del plebiscito revelaron que la parte de la población capitalina a la que pudo apelar se inclinó mayoritariamente a favor de los "sí", aunque con una diferencia importante entre el voto por el estado 32 (66.9%) y aquel por las otras dos preguntas (85%), es decir, a pesar de que la convocatoria jalaba uniformemente en ese sentido, los ciudadanos que acudieron mostraron capacidad de discernimiento.

Aunque legalmente el plebiscito no puede obligar ni al gobierno, ni a la Mesa de Concertación a tomar en cuenta sus resultados, moral y políticamente están obligados a hacerlo porque los 330,000 votos que se recabaron son una cifra importante aun cuando no sea representativa de los 5 millones de ciudadanos capitalinos ni en número ni en composición socioeconómica por su sesgo clasemediero. El problema de nueva cuenta es qué tanto peso deberá tener dentro de la negociación de la última parte del proceso de

reforma que deberá concluir en la elaboración de una propuesta concreta que será sometida a la Cámara de Diputados.

Queda claro que los 330,000 votos van a ser utilizados como arma de presión por los asambleístas convocantes y por el PRD que fue el único partido que en tanto cuerpo organizado, abiertamente avaló el plebiscito y que ha aceptado retornar a la Mesa de Concertación de la cual se había retirado porque el gobierno y su partido no habían presentado su propuesta de reforma.

Los asambleístas del plebiscito han sostenido que llamarán a sus respectivos partidos políticos a no negociar ninguna reforma que no establezca la elección directa de los gobernantes y una legislatura local, pero al mismo tiempo ahogan por una reforma integral que democratice y dote a la ciudad de un gobierno propio y autónomo, que ha sido la propuesta general pero imprecisa del propio gobierno del Departamento del Distrito Federal. [2]

Así las cosas, los votos del plebiscito pueden ser útiles al propósito del actual gobierno capitalino de sacar adelante una reforma, siempre que contenga una oferta electiva. Los escenarios posibles de la reforma están planteados en el balance que se hizo de los 124 documentos que se presentaron a la Mesa de Concertación.

Los escenarios posibles de la reforma capitalina

El balance oficial de la Mesa de Concertación arranca de una consideración: superar la discusión histórica entre D.F. o estado y crear una nueva figura de gobierno que avance en democracia, pero conserve la competencia de los poderes federales. Desde esta perspectiva, hay tres grandes opciones de formas de gobierno planteadas:

I) La más tímida que propone mantener al D.F. como departamento administrativo, con un Jefe designado por el Presidente, pero ratificado por el Senado, la Cámara de Diputados, o la ARDF y con delegados igualmente ratificados.

II) La que propone restituir plenamente los derechos políticos de los capitalinos, manteniendo al D.F. como sede de los poderes federales, a través de la creación de una forma estatal, con municipios, congreso local y elección de gobernador y presidentes municipales, delineando la correcta distribución de las competencias y atribuciones de los distintos órganos de gobierno.

III) Crear un gobierno distinto, especial, en la sede de los poderes federales, es decir, un gobierno local con un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes y los órganos colegiados que podría dar cabida al principio electivo.

Salvo la primera opción que postula continuar con el proceso de desconcentración de facultades hacia las delegaciones y rediseñar la jurisdicción territorial de dichas demarcaciones administrativas, tanto la segunda como la tercera propuestas tienen en común reivindicar la construcción de un gobierno local (con forma estatal, o con forma

de ayuntamiento), diferenciado del federal no en cuanto al territorio, sino en cuanto a las competencias de cada uno. Ambas requerirían modificaciones constitucionales, pero los planteamientos señalan la pertinencia de mantener el espíritu del artículo 73 que deposita en el Congreso de la Unión la facultad de normar todo lo relativo al Distrito Federal a través de una serie de bases o consideraciones que serían las que sufrirían modificaciones para dar cabida a las nuevas estructuras.

Si algo queda claro es que para que todo el movimiento que ha generado la expectativa de reforma en el D.F. no se quede contenido y amenace con buscar salidas por vías no institucionales, es necesario que la propuesta incluya necesariamente alguna oferta electiva y que sea efectivamente un primer paso hacia una reforma que no solamente fortalezca la representación y participación de los capitalinos en los asuntos públicos, sino que reestructure la organización territorial del gobierno para asegurar una gestión más eficiente que conduzca a un mejoramiento en las condiciones de vida de los habitantes de la gran urbe.

CITAS:

[*] Investigadora visitante de El Colegio de México.

[1] Esta sobrerrepresentación obedeció a la fórmula electoral para la distribución de los asientos de representación proporcional, conocida como "candado de gobernabilidad".

[2] La Jornada, 31 de marzo, 1993.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Cultura Política

AUTOR: Juan Reyes del Campillo L., Verónica Vázquez Mantecón [*]

TITULO: ¿Ciudadanos en Ciernes? la Cultura Política en el Distrito XXVII del DF.

ABSTRACT:

Mucho se ha hablado de que el actual período representa para nuestro país una transición a la democracia, de que asistimos al surgimiento de una nueva cultura política, de que estamos ante un "reclamo democrático" por parte de la sociedad civil, o de que el sistema político mexicano está en crisis. Esto pareciera demostrarse al hacer el recuento de los movimientos sociales asociados a los sismos de 1985, de las elecciones de 1988, de los procesos electorales recientes y negociaciones posteriores que los acompañan y a la proliferación de organizaciones no gubernamentales, que defienden los derechos de la población desde trincheras no partidarias sino "ciudadanas", como la organización del plebiscito del 21 de marzo. Lo que es evidente es que, con el estallamiento de la crisis económica de 1982, las bases materiales de las políticas populistas-autoritarias se han resquebrajado. Ese es el caldo de cultivo de los nuevos reclamos.

TEXTO:

La democracia vuelve a ser la representación de la utopía a alcanzar. Se ha convertido en un referente central que permite valorar hasta dónde es cierto que existe un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil y si estamos ante la aparición de una cultura política distinta. [1]

Pero, ¿qué somos y qué queremos ser? ¿cuáles son las características de nuestra tradición y cuáles las deseables? Los rasgos esenciales de la cultura política predominante, que aquí llamaremos tradicional, y que prevalece desde los años cuarenta, se sintetizarían en el desinterés por la política, en el bajo nivel de información en esa materia, en el desconocimiento de los derechos civiles, en la aceptación cínica del comportamiento de los líderes corruptos, en la baja participación en la vida pública, en la desconfianza frente a los procesos electorales o en la aceptación de los mecanismos informales -legitimados por la práctica aunque sean formalmente ilegales- como la corrupción, el acarreo, el dedazo, el clientelismo, el autoritarismo, etc.

Hay quien sostiene que nuestra cultura no tiene las características adecuadas para el funcionamiento de la democracia, en virtud del apego a la ilegalidad por parte de gobernantes y gobernados, así como por la falta de un espíritu de cooperación. [2]

Frente a esto, la idea de una cultura cívica propia de la democracia presupone el respeto al orden jurídico, la participación ciudadana, la protección de los derechos individuales, la conciencia de estos derechos y deberes. Se concibe al ciudadano como un individuo,

separado de estamentos y corporaciones y dotado de una conciencia social responsable y solidaria, atento al bien común a pesar de su condición de individuo privado. A esto le llamaríamos cultura política cívica, moderna, a pesar de que como modelo tiene más de doscientos años. [3]

Es evidente, como decíamos, que a partir de la crisis económica podemos observar cambios: pérdida de votos del partido oficial, movilizaciones sociales de lo más diverso, ampliación del abanico de partidos y apertura del juego democrático, reclamo airado de la población frente al fraude, peticiones generalizadas de respeto a la ley y peso creciente de la opinión pública frente a los fenómenos políticos. Como todo proceso cultural, éste ha sido lento. Las respuestas ante fenómenos como la inflación, el desempleo, la pérdida progresiva del poder adquisitivo, el aumento de impuestos, la restricción de los subsidios, etc, no son homogéneas; antes bien, provocan una gama bastante amplia de respuestas que se explican en función de las características culturales de los diversos grupos sociales. [4] En este trabajo nos dedicaremos al análisis de los ciudadanos del distrito electoral XXVII del D.F., es decir sectores de reciente urbanización en la ciudad de México, [5] para tratar de determinar cuál es el estado actual de la cultura política en términos de la coexistencia de valores modernos y tradicionales.

La memoria colectiva

En la memoria de los habitantes del distrito XXVII la figura de Lázaro Cárdenas constituye un símbolo importante. Para el 30% de los entrevistados ha sido el presidente que más ha ayudado a México. Para el 27% el que más lo ha hecho es Carlos Salinas, el 14% opinó que era López Mateos y el resto de las opiniones se diluyó en porcentajes menores al 5%.

Una primera conclusión indica que, pese a la popularidad del actual presidente, en la memoria colectiva aún pesa la imagen de la gesta nacionalista-antiimperialista, agrarista y popular del cardenismo y del sexenio de López Mateos. Esto se confirma al comprobar que en opinión de un 38% de los entrevistados, la causa fundamental de la Revolución Mexicana de 1910 fue la "ausencia de justicia para el pueblo" y en un 20%, "porque la tierra era de pocos". En los entrevistados pues, hay una clara identificación de la Revolución con el agrarismo y la justicia social.

El 60% opina que las metas de la Revolución se han cumplido poco, solamente un 5% considera que se cumplieron totalmente, y el 11% piensa que no se han cumplido nada. Para el restante 24%, éstas se han cumplido mucho.

La utilidad de las leyes y la percepción de la democracia

Un resultado importante es que el 90% considera que las leyes son útiles. Estamos ante una situación de aceptación generalizada del orden formal, aunque después esta idea adquiere matices ya que el 40% opina que son muy útiles, el 38% que son regularmente útiles y el 22% restante cree que no son nada útiles. Esto muestra que a pesar de que la gente cree en la necesidad de normar el orden social, sabe que en nuestro país hay

prácticas distintas a las formales. Esto se corrobora al preguntarles qué institución les genera mayor desconfianza, el 35% consideró que el gobierno, el 32% que los partidos políticos y el 30% desconfiaba más de los sindicatos. Es evidente que existe un alto grado de desconfianza hacia los mecanismos del poder político, cuestión que va asociada a la percepción de que no siempre se cumple las leyes.

Al cuestionar a los entrevistados respecto a qué conceptos asociaban la democracia, encontramos que la ciudadanía distribuye un cierto equilibrio su identificación sobre tres ideas fundamentales, mayoritariamente a la protección de los ciudadanos de los abusos de las autoridades, después asociada con la idea de que la democracia es que todos los partidos tengan las mismas oportunidades de acceder al poder y, finalmente, con una mejor distribución de la riqueza. (Gráfica I)

Gráfica I. Concepto de Democracia[H-]

Pero ¿estamos frente a individuos conscientes? la mayoría -el 60%- cree que un ciudadano "es quien ejerce todos los derechos que las leyes le otorgan". El 18% considera que ser ciudadano es tener derecho a opinar, el 12% cree que ser ciudadano equivale a organizarse para actuar y el 10% piensa que ser ciudadano es tener derecho a votar.

Respecto al voto se obtuvieron los siguientes resultados: el 85% señaló que si había ejercido su derecho a votar. La mayoría -el 52%- anotó que votar es muy útil, para un 26% la utilidad es menor y el 22% restante considera que votar no sirve. Pero sorprende que de todas maneras votan, aunque no siempre lo hacen por un mismo partido, lo cual explica las oscilaciones del D.F. entre las elecciones del 85 y las del 91. De quienes habían votado más de una vez, el 51% declaró haberlo hecho siempre por el mismo partido y el 49% haber sufragado por diferentes opciones.

Sobre la credibilidad de los procesos electorales se obtuvieron los siguientes datos: sólo un porcentaje menor confía plenamente en que su voto se respeta: el 9%. El 56% cree que sólo a veces y el 36% cree que nunca se respeta. Entre las razones por las que acuden a votar el cuestionamiento les presentó seis opciones. Se pueden sintetizar como sigue: por deber (22%), por temor (4%), para elegir (14%), por derecho (20%), por reacción en contra o a favor del gobierno (17%) y para impulsar la democracia (20%). Consideramos, de acuerdo a la debilidad o fuerza de la motivación, que las tres primeras se inscriben en actitudes pasivas, como respuesta al orden estatal, y las tres últimas en activas, como una respuesta consciente de la ciudadanía, por lo que la mayoría de los entrevistados de este distrito mostraron mayoritariamente motivaciones activas.

Para un 53% de los entrevistados, la democracia se relaciona fundamentalmente con justicia y con libertad. Sólo un 13% asoció a la democracia con la idea de alternancia en el poder; el resto se distribuyó entre valores como orden, progreso, tolerancia y respeto. (Gráfica II)

Gráfica II. Socialización Política[H-]

Sobre la valoración de la clase política se obtuvieron los siguientes datos: al preguntar quiénes deberían mandar en la sociedad el 33% respondió que los profesionistas, el 27% que los políticos, el 20% que los intelectuales. Pero al preguntarles quiénes creían que mandaban actualmente la respuesta dio un giro: evidenciando el desprestigio de que gozan nuestros gobernantes, el 63% contestó que los políticos y el 23% que los ricos. Sobre esto, no es sorprendente que el 62% de los entrevistados opine que en el actual gobierno la corrupción se mantenga y tienda a aumentar y que sólo el 38% opine que ha disminuido.

¿Qué entienden por "modernidad"?, en un alto porcentaje, el 54%, se asocia la idea de un México moderno a un país en el que se pueda vivir con dignidad. Pero hay un significativo 36% de las respuestas en las que se asoció modernidad con inversión extranjera. El 10% restante relacionó modernidad con la posibilidad de que cualquier partido político pudiera llegar al poder.

Se pidió a los entrevistados que eligieran de una lista el principio o valor que le pareciera más importantes. Para el 38% mantener la paz y la seguridad fue lo más valioso; para el 30% lo fue el proteger los derechos y las libertades de las personas. La necesidad de estabilidad en la ciudadanía es significativa, coincidiendo esto con la expectativa de un régimen democrático. Esto se confirma con otra pregunta acerca de su concepción del pluripartidismo: el 74% estuvo de acuerdo en que a pesar de que el gobierno esté en manos de un partido los demás deben influir en las decisiones. Sólo el 26% restante cree que el único que debe decidir es el partido que gana las elecciones.

Actividad y expectativas políticas

La población entrevistada está mayoritariamente al margen de la política como práctica cotidiana. Sólo el 22% declaró formar parte de alguna organización, entre las que destacan las asociaciones vecinales, las religiosas y las profesionales. No están en sindicatos, ni en partidos, ni en grupos ecologistas, ni feministas. Para ellos, el éxito en la política depende fundamentalmente de la capacidad de convencer a la gente y de convertirse por lo tanto en líderes de su comunidad. No pasa todavía por la militancia partidaria y se le da importancia a la relación con personas influyentes. El éxito en la política se asocia más a formar parte de grupos relacionados con una identidad local.

Respecto a la socialización política, destaca en los resultados la comprobación de que los entrevistados sienten mayor confianza para discutir sobre temas políticos en familia, aunque la desconfianza para discutir estos tópicos es alta, pues mucha gente se abstiene. Sin embargo, resultado de esta encuesta, es que otra mitad de los entrevistados señala ambientes sociales para discutir de política. (Gráfica III)

Gráfica III. Relación con Democracia[H-]

La población cree fuertemente que México puede mejorar. Son muy pocos -18%- los que sienten que no es posible un cambio. Señalan también que este cambio se dará fundamentalmente si el pueblo se organiza y, en menor medida, a través de las acciones

gubernamentales. (Gráfica IV) La sociedad a la que aspira el 70% es una en donde se respeten los derechos de cada quien, frente a un 16% que espera que sea una en la que se equilibre la riqueza y un 11% si se respeta el voto.

Gráfica IV. Cómo Mejorar México[H-]

La certeza de la posibilidad del cambio se confirma al observar que para el 60% de los entrevistados las creencias deben ir modificándose conforme las circunstancias evolucionen. Es bajo el porcentaje de la población que manifiesta un apego incuestionable a una determinada concepción del mundo. Del mismo modo, se rechaza la idea de que la existencia esté predeterminada, ya que un 70% considera que los individuos deciden completamente lo que será su vida. La secularización ha ganado terreno.

Simpatías partidarias

De acuerdo con nuestra encuesta el 36% de los entrevistados se identificó con el PRI, el 13% con el PRD, el 10% con el PAN, 8% con otros partidos y un 33% con ningún partido. ¿Pero qué es lo que explica la preferencia partidaria? Una idea bastante extendida entre la comunidad de científicos sociales es la de identificar algunas variables estructurales como definitivas respecto a la afinidad partidaria. Sin embargo, al analizarlas, encontramos vínculos sociodemográficos muy débiles con los partidos políticos; en relación al nivel de ingreso, más bien sorprende la distribución porcentual tan parecida de los estratos socioeconómicos en los partidos (véase Cuadro 1). Con el sexo sucede lo mismo; el PRI tiene mayor proporción de mujeres y la oposición de hombres, pero la diferencia es mínima. Otro tanto se presenta con la edad, ya que sólo en el PRI se percibe un ligero incremento de simpatía en la medida en que aumentan los años.

Cuadro 1. Simpatía Partidaria por Niveles de Ingreso[H-]

La actividad presenta simpatías también muy similares; unas cuantas variaciones en los perfiles ocupacionales son apenas perceptibles: más amas de casa favorables al PRI, pocos trabajadores manuales y más empleados y profesionistas independientes en el PAN, muchos estudiantes y trabajadores manuales para el PRD, pero todos los sectores tienen presencia en los partidos. También la distribución de aquellos que no simpatizaron con algún partido resulta parecida a la muestra.

La escolaridad empieza a mostrar las primeras divergencias; en el PRI observamos que en la medida en que aumentan los años de estudio, disminuyen los simpatizantes. En la oposición la distribución es exactamente al revés, entre mayor es la escolaridad aumentan sus simpatías. Esta sería posiblemente la única variable sociodemográfica donde se distinguen las diferencias y podría ser el punto de partida para explicar las preferencias y la cultura política.

Entre más años de estudio, se tiende a pensar con mayor fuerza que en la vida las cosas se resuelven con decisiones propias y menos en que el destino las resuelve; hay menos expectativas en las acciones gubernamentales y mayores en actitudes colectivas. Al aumentar la escolaridad se define a la democracia cada vez más como democracia partidaria, pues entre menos estudios se concibe como protección de abusos o distribución de riqueza; también incide en una mayor confianza en los partidos políticos y menor en el gobierno y los sindicatos. Asimismo, la socialización política tiende a ser menos tradicional al salirse de la familia para pasar a los ambientes sociales colectivos y, las motivaciones para ejercer el voto, son cada vez más activas que pasivas.

Lo anterior quiere decir que si hay más mujeres que definen la democracia como protección de abusos y menos como democracia partidaria, en ello no incide el sexo, sino más bien su nivel escolar. Lo mismo sucede con la ocupación, las amas de casa, los trabajadores manuales o los empleados relacionan más la democracia como lucha contra los abusos y, los estudios y profesionistas, como lucha de partidos; esto se debe más a la escolaridad que a la ocupación.

Pero ¿qué es pues lo que determina la simpatía partidaria? fundamentalmente la cultura política y, en ésta, las orientaciones afectivas y evaluativas que tengan los ciudadanos tanto del gobierno y las instituciones como de las fuerzas y los procesos políticos. Preguntas alrededor de la corrupción, la desconfianza institucional, sistema electoral y de partidos, definición de la democracia, equilibrio de poderes y motivaciones del voto, nos permiten, en la medida que las vinculamos con la simpatía partidaria, establecer ciertas características de la cultura política de quienes votan por los distintos partidos.

El sentimiento y la imagen que los ciudadanos se crean sobre la eficacia y la rectitud gubernamental va a incidir sobre su inclinación política. En el PRI hay una mayoría que señala que la corrupción disminuyó, en tanto aquellos que favorecen a la oposición creen que aumentó o sigue igual. La confianza o desconfianza en ciertas instituciones políticas también permite identificar coincidencias con los partidos, de tal suerte que, quienes dudan del gobierno tenderán más hacia la oposición y aquellos que cuestionan más a otras instituciones como los sindicatos o los partidos, estarán aceptando al partido del gobierno. (véanse cuadros 2 y 3)

Cuadro 2. Simpatía Partidaria por Corrupción Gubernamental[H-]

Cuadro 3. Simpatía Partidaria por Desconfianza Institucional[H-]

La evaluación de las reglas y de los actores políticos nos presenta una idea de los juicios afectivos que los ciudadanos realizan del sistema político. En el caso mexicano resulta muy importante la credibilidad que los procesos electorales tienen entre la ciudadanía y cómo repercute esto en sus preferencias políticas. También su aceptación sobre la intervención de los partidos en el conjunto de las decisiones. Muchos simpatizantes priístas confían en el sistema electoral y cuestionan al sistema de partidos, mientras que quienes se identifican con el PAN y el PRD mantienen una actitud muy crítica sobre el

régimen electoral y más favorable hacia la presencia y participación de los partidos políticos.

La definición que se haga de la democracia, la aceptación del equilibrio de poderes o las motivaciones que se tienen para ejercer el voto, nos habla de la valoración que hacen los priístas definen la democracia más como protección de abusos, los panistas y perredistas tienden en mayor medida a ubicarla como competencia partidaria. (véase Cuadro 4) Quienes muestran su afinidad por el partido oficial se inclinan a considerar que el poder legislativo no debe imponer limitaciones al presidente, mientras los opositores se inclinan más en sentido contrario. Los priístas tienen motivaciones más pasivas hacia el voto, mientras los opositores resultan ser mucho más activos.

Cuadro 4. Simpatía Partidaria por Definición de Democracia[H-]

Percepción ciudadana de los partidos políticos

Otra manera de acercarnos a la cultura política ciudadana fue a partir de conocer la percepción que tienen de las tres fuerzas principales.

Mediante tres preguntas específicas sobre cada uno de los partidos, se intentó indagar si los entrevistados han interiorizado lo que se dice de ellos o lo que éstos pretenden presentar como oferta política. Si consideran que el PRD es un partido que está en contra del sistema, si el PRI se preocupa por mejorar el nivel de vida de los mexicanos o si identifican al PAN como un partido de gente honrada. Las respuestas globales fueron bimodales, lo cual indica que el perfil que se presenta de los partidos no siempre resulta aceptado por todos los ciudadanos.

La eficacia o validez de las preguntas se comprueba en la medida en que quienes expresaron su simpatía, por alguno de los tres partidos, manifestaron ampliamente su confianza en la oferta partidaria. Esto es, en el caso del PRD, el 71% de sus simpatizantes señaló que éste no es antisistema, respecto al PRI, 85% de los priístas señalaron que este partido sí se preocupa por mejorar el nivel de vida de los mexicanos; en cuanto al PAN 83% de sus simpatizantes confiaron en su honradez. Es obvio señalar que, quienes afirmaron simpatizar con algún partido, cuestionaron las virtudes de las demás ofertas políticas. (Véanse cuadros 5, 6 y 7)

Cuadro 5. Simpatía Partidaria por PRD Anti-Sistema[H-]

Cuadro 6. Simpatía Partidaria por PRI Preocupado por Mejorar[H-]

Cuadro 7. Simpatía Partidaria por PAN Honrado[H-]

En el caso del PRD los hombres le tendrían mayor desconfianza que las mujeres; de acuerdo con la edad, la desconfianza sería de los muy jóvenes y de los adultos mayores de 60 años, mientras que entre los veinte y los 59 años la confianza es mayor, en particular entre los 30 y 39 años. En cuanto al nivel de ingresos se observa que en la

medida en que éste desciende la desconfianza aumenta; en función de la ocupación se observa que sólo entre los estudiantes y los comerciantes se tiende a considerarlo como partido antisistema. En relación a la escolaridad, tanto en el nivel de primaria como en el profesional es donde se apreciaría una cierta desconfianza.

Hacia el PRI, en cuanto al sexo, habría un mayor rechazo de los hombres y respecto a la edad, habría más confianza en la medida en que aumenta; tiene mejor aceptación en los niveles medios-altos y en los estratos bajos de la sociedad, mientras su incidencia es menor en los niveles altos y en los medios-bajos. Las amas de casa manifiestan mayoritariamente su confianza en el PRI, al igual que los jubilados, pero los estudiantes, los empleados y los profesionistas independientes lo rechazan. En la medida en que aumenta la escolaridad se pone en duda la preocupación de este partido por el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

En el caso del PAN, en los dos sexos existe rechazo a aceptar que es un partido de gente honrada, aunque esto se acentúa en los hombres. De acuerdo a la edad, igual que en el PRI, aumenta la confianza de acuerdo con los años. En cuanto a la ocupación encontramos aceptación entre las amas de casa, los jubilados y los profesionistas independientes, pero rechazo entre los estudiantes, los empleados, los trabajadores manuales y los comerciantes. Hacia el PAN existe mayor confianza en los niveles altos, pero mucha desconfianza en los estratos bajos. En función de la escolaridad no se encuentra diferencia significativa sobre la valoración de la honradez panista, ya que todos manifiestan su desconfianza por igual.

Coexistencia de lo tradicional con lo moderno

El análisis de la información empírica anterior nos permite llegar a una primera conclusión general: la cultura política de los entrevistados tiende hacia valores modernos que se expresan en los juicios y la evaluación que realizan del sistema político, aceptación del orden formal, ejercicio del voto y aspiración a un orden más democrático. Se presenta una clara expectativa de estabilidad, orden y democracia. Sin embargo, pese a la presencia de actitudes mayoritariamente cívicas, registramos la permanencia de valores tradicionales.

Esta coexistencia se refleja por igual en las clientelas de los distintos partidos políticos, aunque una cosa sí resulta bastante clara: existe un sesgo más tradicional entre los simpatizantes del PRI, ya que entre sus simpatizantes hay una tendencia en muchos casos favorable, a sobrevalorar las viejas prácticas y anquilosadas costumbres del sistema político mexicano. Entre quienes se inclinan por la oposición se observa un predominio de valores que tienden hacia lo moderno. A fin de cuentas debe quedar claro que los ciudadanos empiezan a despertar, aunque el letargo del que provienen tengan efecto aún.

El distrito XXVII

El distrito 27 de la Ciudad de México fue creado con la reforma política de 1977. En la elección de 1979 tuvo un padrón de 162,274 ciudadanos, el cual aumentó a 260,725 en

1991; lo anterior significó un aumento de 60.6%, crecimiento muy alto si tomamos en cuenta que el padrón del Distrito Federal fue prácticamente el mismo en 1979 (4'587,423) que en 1991 (4'511,172). Los datos anteriores son indicadores del aumento poblacional que esta zona, al sur de la ciudad, ha tenido en los últimos veinticinco años.

Asimismo, la urbanización y vías de comunicación dan cuenta de las características modernas del distrito, en el cual se plasma el resultado del proceso de terciarización de la ciudad. En los años setenta fueron desplazados los establos de la zona de Coapa y desaparecieron las tierras agrícolas; nunca se ubicaron muchas fábricas. Ahora se compone de conjuntos habitacionales y zonas residenciales, centros comerciales, centros de estudios de nivel medio superior y superior, lo cual indica una alta presencia del sector servicios.

La muestra seleccionada evidencia ciertas características de la población del distrito, como son alta escolaridad (por encima de la secundaria), gran porcentaje en el nivel de ingresos medios, entre cinco y treinta salarios mínimos y, mayoritariamente, ocupaciones en los servicios. De acuerdo con el Buro de Investigación de Mercados, S.A., en la zona tendríamos cuatro niveles de ingreso medido en salarios mínimos: alto, de 30 a 59 salarios familiares, (8%); medio alto, entre 10 y 29, (33%); medio bajo, entre 5 y 9 (52%) y, el bajo, de menos de 5 (7%).

Desde 1979 este distrito ha mostrado su carácter plural al no haber obtenido ninguna fuerza política más del 50% de los votos. Los partidos opositores, tanto de derecha como de izquierda, han obtenido siempre una votación significativa. En 1988 el distrito fue ganado por el Partido Acción Nacional al aumentar su votación, caer de su nivel histórico la del PRI y presentarse con diferentes candidatos los partidos del FDN. En 1991 el PRI recuperó el distrito -con la candidatura de Silvia Pinal-, no obstante el PAN aumentó su votación -el candidato fue José Angel Conchello- y el PRD alcanzó una cantidad de votos mayor a la de cualquier partido del FDN en 1988 con la postulación de Pedro Peñaloza.

Nota metodológica

El estudio de opinión se conformó de 600 cuestionarios a partir de una muestra polietápica aleatoria o por conglomerados (50 zonas) en el distrito 27. El tamaño de la muestra corresponde a un nivel de confianza de 95 % con un margen de error de 4%. El operativo, realizado por el Gabinete de Estudios de Opinión, S.C., se llevó a cabo mediante la técnica de autoaplicación en hogares, en donde cada entrevistado, hombres y mujeres mayores de 18 años, marcó personalmente las respuestas del cuestionario en presencia de un visitador. El levantamiento se realizó entre el 8 y 11 de noviembre de 1992.

El diseño del cuestionario fue realizado por los investigadores responsables de este artículo y fue financiado en su totalidad por el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

CITAS:

[*] Profesor-Investigador del Depto. de Política y Cultura, UAM-X.

[1] El término "cultura política" ha sido objeto de debates. En este trabajo asumimos la siguiente definición: "Entendemos por cultura política el conjunto de prácticas y representaciones que median la relación de los individuos y grupos con el sistema político De modo tal que las creencias, el sentido común, el flujo informativo, las prácticas religiosas y políticas, las identidades -sociales, étnicas, regionales y de género-, el sentido ético, las memorias individuales y colectivas. los mitos, tabúes y rituales, las relaciones de índole económica y los discursos que dan cuenta de todas estas prácticas, adquieren una relevancia fundamental para explicar la cultura política de los sujetos, en tanto conforman una red de significados distintos que eventualmente convergen, entran en contradicción o se yuxtaponen en la experiencia cotidiana del sentido del orden y el de la moral". Winocur, Rosalía, Corrupción y cultura política, Mimeo, Flacso, México, 1991.

[2] Crespo, José Antonio, "Hacia una cultura de la ilegalidad", en Nueva Antropología, No. 38, oct. 1990.

[3] Véase Escalante, Fernando, Ciudadanos imaginarios, México, El Colegio de México, 1992.

[4] Núñez, Oscar, Actores locales y cambios en la cultura política, mimeo, s/f

[5] Véase recuadro sobre el distrito XXVII.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Movimiento Urbano Popular

AUTOR: Pedro Moctezuma Barragán [*]

TITULO: El Espejo Desenterrado

EPIGRAFE:

A la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo en el dieciocho aniversario de nuestra Asamblea Constitutiva.

ABSTRACT:

La sociedad civil mexicana ha venido cambiando su percepción del movimiento urbano popular de manera paulatina en los años recientes. Ante los ojos de ésta, de ser un fenómeno marginal en los sesentas, se convirtió en evento coyuntural, llamativo y fugaz como las llamaradas de petate en los setentas, para después ser reconocido como fuerza cívica en los años ochenta cuando éste se presenta en la arena de la lucha social con nombre y características propias.

TEXTO:

Introducción

Fue en la década pasada cuando el crecimiento del movimiento urbano popular se generalizó, adoptando éste fisonomía y características propias que le permitieron hacer frente a los distintos retos presentados por la política de austeridad delamadricense, a la emergencia sísmica del 85 y a la oleada democrática de 1988, año en que el MUP se presentó formalmente en sociedad.

Sin eludir la crisis de crecimiento, las organizaciones sociales urbano populares se transformaron y diferenciaron entre sí, y generaron múltiples respuestas a los constantes acosos "solidarios" de las autoridades corruptas, la avaricia especulativa privada, la ideología disgregante del consumismo, y a los intentos de subordinación al sistema de partidos presidido por el PRI. En un contexto tan rígido y exigente como es la crisis urbana y sus secuelas, escasez y acaparamiento del suelo, carencia y mala administración de recursos, represión e irritabilidad social, etc.

De cara a la urbanización capitalista y a los resortes del poder megalopolitano y centralista del Estado, el MUP mimetizó con ellos entrando en crisis de identidad. Hoy es importante reformularnos de nuevo las preguntas: ¿Que es y cómo nace? ¿De que proceso forma parte? ¿Cómo se vertebra?, ¿Tiene que ver con un nuevo sujeto social embrionario o es tan sólo una redición de las consabidas subculturas del acarreo?

A reflexionar en torno a ello está dirigido este artículo que presentará consideraciones sobre el origen del Movimiento Urbano Popular reciente y su primera fase en esta parte, y una visión de su evolución hasta llegar a la situación actual y las perspectivas en una segunda parte.

Los orígenes

Es preciso replantearnos tanto el problema del origen del MUP como de la diferencia entre los movimientos sociales que formando parte de la cauda del Movimiento Urbano Popular son absorbidos por instituciones externas y aquellos que logran organicidad, permanencia e identidad propia en el seno del proceso mismo de maduración del sujeto social.

El movimiento urbano popular tiene antecedentes remotos en los movimientos inquilinarios de Veracruz, Guadalajara, Mérida y en el Distrito Federal en los años veintes en las luchas de la Colonia Escuadrón 201 y otras, reprimidas por el Alemanismo en los cincuentas, etc. sin embargo, las anteriores oleadas respondieron al inicio y a la consolidación del ciclo de urbanización capitalista y enfrentaron a un Estado con enormes márgenes de maniobra que fácilmente desbarató las luchas urbanas.

Actualmente, el proceso de urbanización generalizado producto de la industrialización del país, la proletarización de la población y el crecimiento del pauperismo en los últimos tres lustros, el agotamiento de los recursos naturales, la escasez de suelo, etc. crean condiciones estructurales para el desarrollo de movimientos urbanos populares de manera continua y general.

Los movimientos sociales surgen de acuerdo a una lógica determinada por las rentas de localización del suelo urbano en los espacios disponibles dejados por el polo dominante que usa el espacio para efectos de Acumulación y segrega las funciones de reproducción de la fuerza de trabajo para zonas marginales o deterioradas, sin embargo, la emergencia de movimientos sociales no es común, ni éstos aparecen de manera homogénea.

La presencia de los Movimientos Urbano Populares en el México reciente se da gracias a la confluencia de tres fenómenos sociales desde las clases subalternas.

a) La presencia masiva de una población proletarizada y sin fuentes de empleo viviendo segregada en los grandes centros urbanos del país que emprende acciones de hecho para acceder a un espacio urbano (como los movimientos en torno a la Colonia Pancho Villa en Chihuahua desde 1968).

b) La vinculación de individuos y grupos provenientes de clases y capas sociales con los grupos más depauperados, desde la mística y los recursos existentes entre jóvenes cristianos y marxistas universitarios desencantados con el gobierno a partir de 1968. La dinámica que alimenta esta cruzada, sin embargo, se deriva del desarrollo estabilizador y de las expectativas de ascenso social de parte de la clase media urbana. La gran energía que se despliega en esta etapa nace del potencial transformador acumulado por la

sociedad mexicana en más de 40 años de paz social, y no deja de depender en parte de apoyos y coberturas políticos e institucionales derivados de la Revolución Mexicana.

En el caso de las afueras de la Ciudad de México, ambos procesos se tocan por primera vez en el contexto mismo del movimiento estudiantil de 1968 cuando Antonio Vera y otros brigadistas se vinculan a la lucha de los habitantes del pueblo de Topilejo en contra de los permisionarios del transporte que causó varios muertos y heridos al despeñarse en la carretera a Cuernavaca y exigiendo indemnización.

Más adelante, en el Topo Chico de Monterrey, Nuevo León se funda la primera colonia popular independiente en 1971 precisamente con los nombres de "Mártires de Tlatelolco" y "Mártires de San Cosme" en referencia al 10 de junio de ese año, dentro de un proceso de vinculación de estudiantes con el pueblo, que hizo llegar a Alberto Anaya a la Colonia Genaro Vázquez, antes de encabezar la lucha histórica de la Colonia Tierra y Libertad.

Este proceso de vinculación cobra características nacionales con la fundación de Política Popular, organización que agrupa a innumerables brigadistas del 68 en la gesta de integración con el pueblo. Este proceso inspirado en la Revolución Cultural Proletaria China se dirigió al campo, a las fábricas y a las colonias, pero maduró y canalizó sus principales energías al interior del movimiento urbano popular.

c) Sin embargo, hay un tercer fenómeno hasta ahora soslayado que determina la permanencia y organicidad de los procesos urbano populares: la existencia de formas de organización comunitaria, tradiciones sobrevivientes siglos después de la invasión europea que posibilitan presenciar asambleas, faenas y tequios, consejos para la toma de decisiones y la aplicación de la justicia, etc.

Estas formas de organización existen en algunos barrios urbanos y se trasladan también a las ciudades desde diversas comunidades rurales amalgamándose en las colonias populares gracias a que cuentan con una matriz común. Comunidades nahuas, ñaños, mazahuas, zapotecas, mixtecas, etc. que se reconstituyen pluralmente en San Miguel Teotongo D.F., por ejemplo, para nutrir la concepción y gestación de la Unión de Colonos.

Otro ejemplo son las comunidades Huastecas que renacen en Monterrey, Nuevo León y se expresan a través de dinámicas grupales y liderazgos individuales como el de Pedro Bernal dirigente de la Colonia Independiente Genaro Vázquez, con gran tradición comunitaria que abre sus puertas a Beto Anaya siendo un joven estudiante. etc.

La herencia comunitaria es una dimensión que deja huellas en los movimientos también a través de la cultura regional, con pautas distintas entre Aridamérica, Mesoamérica y la Zona Maya.

Una síntesis de las tres dinámicas anteriores se encuentra en el proceso de asociación desde 1968, de estudiantes universitarios que al mismo tiempo eran pobladores de barrios urbanizados en Tláhuac, Milpa Alta y Xochimilco que desarrollaron su actividad de

agitación y movilización en dicha zona de la Ciudad de México desde tradiciones culturales que se remontan a la época prehispánica y al repliegue anahuaca producto de la Consigna del Huey Tlahtocan del Anáhuac del 13 de Agosto de 1521 y también, por otro lado al encuentro entre la resistencia náhuatl y los primeros misioneros franciscanos encabezados por Fray Martín de Valencia.

Esta síntesis se expresó el 15 y 16 de Septiembre de 1968, cuando Joaquín Edmundo Mundo, entonces estudiante de derecho, miembro de la comunidad dio el Grito de Independencia en Tulyehualco, Xochimilco leyendo una proclama a favor del movimiento estudiantil popular e inició un proceso que continuó desarrollando la organización comunitaria hasta nuestros días, como veremos más adelante.

La subsistencia de los movimientos urbanos populares y por lo tanto su viabilidad está determinada por la capacidad de los distintos actores sociales en juego para tomar conciencia de las necesidades sociales y su posible superación, convirtiéndolas en demandas, y a partir de ello de la ubicación de las formas de lucha adecuadas a cada etapa. Pero ello no es suficiente, ya que el movimiento no se consolida si no logra continuidad a través de formas de organización permanentes.

El paso del activismo y la movilización a la organización es el salto mortal de estos procesos, ya que requiere de una labor cuidadosa y de largo plazo que no está reconocida por la cultura política dominante.

De darse la organicidad las formas que estas pueden adoptar pueden ser de dos grandes tipos:

1) La agrupación formal sin contenido emancipador, de cara a la participación en las luchas de poder dinamizadas desde el sistema político, y en este caso, estableciendo relaciones de correa de transmisión con alguno de los partidos registrados. O bien, buscando alimentarse de recursos provenientes de instituciones externas.

Estas agrupaciones tienden a usar a los movimientos urbano populares como medios para fines particulares ajenos a las necesidades e intereses de la población que dicen aspirar a representar. La formalización, es sin duda un paso necesario en el proceso organizativo, sin embargo, el problema es si esta fase se resuelve nutriendo el proceso organizativo de la comunidad y gestando su autonomía o bien, si se da la espalda a la comunidad para construir relaciones de intermediación hacia afuera en beneficio de una burocracia que termina preocupada más que nada por su autoreproducción la organización real de cara a la comunidad.

La lógica dominante en nuestro sistema político ha cristalizado la relación de estas agrupaciones con el poder, ya desde los años cuarenta en la figura del líder gestor, que media entre los intereses de grupo y los distintos niveles de autoridad, municipal o delegacional, estatal, federal, etc, hasta llegar al Presidente de la República. Dentro de este modelo, en la medida en que las decisiones se toman por encima y a espaldas del pueblo, predominan los siguientes rasgos:

a) La agrupación se encuadra en modelos regionales, sectorializados y mimetizando con las necesidades del Régimen Priísta de acuerdo a la geometría política local (mientras que son usados contra el PAN en Chihuahua, son empujados contra el PRD en el Estado de México, por ejemplo);

b) La información hacia las bases es parcializada y compartimentalizada. Los secretos son patrimonio de estrechas élites;

c) La capacitación y la educación son selectivas, dirigidas a la formación de cuadros profesionalizados que compartan el proyecto particular del grupo y defiendan las lealtades del mismo;

d) Las asambleas son instancias donde se avalan las decisiones previamente tomadas por el líder gestor o el pequeño grupo en el poder, con estrechos márgenes de debate de proposiciones alternativas y nulos espacios de gestión participativa efectivos.

e) Divorcio entre el discurso democrático, opositorista o participativo y los objetivos de justicia social planteados formalmente y las prácticas reales del líder o el grupo dirigente que entran en la lógica de reproducción de la urbanización capitalista en su fase transnacional megalopolitana.

2) La organización social de tendencia autónoma, con un contenido participativo, liberador y plural, de cara a la comunidad y a la gestación de un sujeto social alternativo.

En ella predominan los procesos horizontales de relación, que construyen el poder popular desde abajo y valiéndose principalmente de sus propias fuerzas y recursos. Buscan identificarse con los intereses populares y reconocer las necesidades integrales de la población asumiendo su dignidad y expresar la voluntad de lucha y cambio priorizando las prácticas de participación real y maduración de las decisiones colectivas por encima del reconocimiento exterior. Desconfían del culto al líder, de la intermediación burocrática innecesaria y se basan en dinámicas comunitarias con eje en la asamblea.

En este tipo de proceso, el movimiento urbano popular se organiza, se convierte en organización social con rasgos propios, en un sentido deja de ser movimiento, en cuanto a lo que concierne a cada proceso particular, pero de cara a las necesidades generales de la comunidad busca seguir siendo responsable a la situación general del pueblo y por ello, se extiende, crece, genera nuevos movimientos.

Los rasgos de este tipo de organización son:

a) Buscan crear conciencia, construir el sujeto, jugar un papel liberador y es en este contexto que integran identidades colectivas y formas organizativas.

b) Desarrollan prácticas de información abiertas y modos pedagógicos que permitan a los grupos con distintos niveles de edad, educación, participación, etc. ir asimilando y procesando la información.

c) Educación y capacitación popular abierta para todos los miembros de la comunidad, sin discriminación.

d) Toma de decisiones, a través de procesos de discusión colectiva y de dinámicas propositivas que desembocan en una asamblea general, la cual no sólo decide, sino que controla que la ejecución de sus decisiones sea hecha adecuadamente.

Dentro de los aspectos más importantes sobre los cuales ejercer control están los siguientes:

a) Los procedimientos de elección para cargos de responsabilidad;

b) el manejo claro y adecuado de las finanzas y;

c) el uso correcto del poder por parte de individuos e instancias colectivas.

d) Congruencia entre los propósitos expresados y los ideales de la comunidad y sus prácticas efectivas. Vinculación estrecha entre la capa más activa y consciente que juega papeles de dirección y la base social de la organización. Ello lleva al colectivo a ensayar alternativas al modo de vida impuesto por la globalización capitalista y a sus formas de consumo, de cara a la ecología y a la justicia social.

Como en toda esquematización ambos tipos de dinámica presentados no existen de modo puro, todos los procesos tienen influencias y prácticas de ambos. Sin embargo, sólo cuando el segundo tipo de proceso predomina puede gestarse y crecer un movimiento urbano popular hasta adquirir organicidad, y una vez logrado esto, la vitalidad de la organización depende de la evolución de las prácticas presentadas líneas arriba. Cuando no es así, el proceso se comienza a estancar y la organización involucre hasta dividirse y aún desintegrarse.

Dentro del mundillo del MUP, por otro lado, ambos tipos de organización están en continuo proceso de fricción, choque, acercamiento y asociación de acuerdo a las coyunturas. En el último caso, de darse la asociación entre distintos tipos de organización, el elemento activo es la organización social autónoma que tiende a generar dinámicas plurales y amplias.

Ello lo veremos claramente al analizar el período 1984-1991.

La primera fase del movimiento urbano popular reciente

Dividiremos esta fase en dos ciclos, uno que va de 1968 hasta 1975, en el cual, para enfrentar la represión estatal que culmina el 2 de Octubre de 1968 en la Plaza de las Tres

Culturas, se asocian el movimiento de pobladores, el movimiento estudiantil y el movimiento comunitario tradicional en procesos de lucha descentralizados, de cara al pueblo pobre y a la provincia hasta romper el cordón umbilical con la cultura política priísta dominante, y otro ciclo, desde 1976 hasta 1982, en donde el movimiento construye y acumula fuerzas, las coordina y regresa desde las coordinadoras de masas y desde el interior al Zócalo de la Ciudad de México, unido en un Frente Amplio Coyuntural compuesto por regiones y sectores diversos.

1968-1975

En este período, el proceso económico conocido como "Desarrollo Estabilizador" entra en crisis después de una etapa de crecimiento sostenido y redistribución creciente, esta crisis esta acompañada de problemas en las finanzas públicas con repercusiones en lo urbano, sobre todo con la presencia de lacras crecientes en la atención a las necesidades básicas de la expansión en la población urbana, que comienza a mostrar síntomas de irritabilidad social. Este factor se ve catalizado por la crisis de credibilidad del Estado posterior a la represión violenta del movimiento de 1968.

Ello da lugar a los primeros movimientos urbanos recientes, los cuales surgen con persistencia en el centro del país. A partir de 1969, Francisco de la Cruz da un giro desde el oficialismo hasta la oposición de izquierda dirigida por el Frente Popular Independiente para enfrentar las presiones de los agentes inmobiliarios que buscaban apropiarse de la zona expropiada de Santa Cruz Iztapalapa, a poca distancia del Centro Histórico.

Pero la característica más notable en el centro son movimientos reivindicativos por suelo, vivienda o servicios que crecen bajo fuerte presión, ejemplo de ello son los movimientos contra la regularización desventajosa impuesta por Fideurbe en la Colonia Ajusco impulsado por el grupo de jóvenes "El despertar de Ajusco" que funda el Consejo de Representantes de la Colonia Ajusco, la promoción de vivienda popular alentada por Rodolfo Escamilla que organiza la Cooperativa Palo Alto, en Cuajimalpa, etc.

Por su amplitud y profundidad y permanencia destacamos en esta etapa, la concepción que lleva a la fundación de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo por dos colectivos, uno de colonos, en el que participaban David Molina, Catarino Cantia, Rafael Lily Pérez, Pablo Martínez y Genaro Valderrama, entre otros, el equipo estudiantil de la Escuela de Economía de la UNAM integrado por Bernardo Navarro, Enrique Figueras, Olimpia Flores y el que esto escribe asesorados por el Lic. Alfonso Cortes Roa, quien asesoró a la colonia Escuadrón 201 veintitrés años atrás.

Estos procesos crecieron en condiciones difíciles y avanzaron tanto en la práctica organizativa como en la reflexión teórico política.

Por otro lado avanza con gran fuerza expansiva en el norte del país donde la presión por el suelo es menor por parte del mercado inmobiliario, consolidando colonias enteras, producto de tomas de tierra, donde se dan procesos abiertos y masivos de construcción de

poder popular, destacan los procesos de Monterrey dirigidos por Alberto Anaya, Héctor Camero e Ignacio Staines, las luchas en la Comarca Lagunera encabezadas por Hugo Andrés Araujo, Salvador Vélez, Miguel Murillo y otros en donde participaron activamente estudiantes y grupos de sacerdotes vinculados al pueblo, la lucha urbana en Chihuahua que forma el primer Comité de Defensa Popular, etc.

El movimiento urbano popular en esta etapa es un proceso de desarrollo de múltiples fenómenos locales aislados entre sí y sin una idea propia del proceso en que se estaban inscribiendo, pero con mucha energía, nacida de las múltiples necesidades populares y el esfuerzo participativo que llevaban a compañeros del estilo de José Cuautle a dedicar todos sus tiempos libres a las tareas de la Unión. Al lado de ellos los jóvenes estudiantes estimulaban y alentaban el proceso con todos sus recursos disponibles, como Martín Longoria, dirigente urbano que dio sus primeros pasos con su proyector al hombro, exhibiendo "La Sal de la Tierra" contra las bardas barriales para invitar al pueblo a unirse a la lucha.

La vinculación entre pobladores urbanos dispuestos a luchar y estudiantes con mística de servicio se cualificó y echo raíces en las comunidades más profundas a finales de este período gracias al otro polo de referencia cultural dentro del Movimiento Urbano Popular generado desde que la resistencia mexicana representada por el Tlahtocan de la Azcohuayotl Centeotl Yeliztli adoptó la resolución de participar en la orientación de un movimiento multiétnico de comunidades urbanas en 1975.

1976-1983

Este período está marcado por el cambio de relaciones de poder dentro del bloque dominante, que modificó brutalmente la relación del Estado con las clases populares y con las direcciones independientes que se insinuaron en los años de la apertura democrática echeverrista. Por ello, la sangre que corre en Monterrey, el 18 de Febrero de ese año a manos del destacamento policiaco que paradójicamente llamado "Protección Ciudadana" simboliza la ruptura del cordón umbilical que hacía depender a muchos movimientos de la venia estatal y obliga a redefinir a los procesos de lucha social. Los que siguen en pie, lo hacen sin ilusiones de acceso fácil al triunfo.

Un momento sintomático, se da justo al producirse los cambios de política económica y social posteriores a la etapa represiva en septiembre de 1976, cuando algunos destacamentos como la Coordinadora de la Era dirigidos por Javier Farrera y la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo orientados por Bernardo Navarro impulsan movimientos de transporte para oponerse a las alzas de tarifas, que anuncia otras alzas generalizadas de precios.

El reflujó sin embargo se impone por un par de años, pero la redefinición de los movimientos, les permite inmediatamente después superar su aislamiento y vincularse entre sí, a nivel regional primero. Se funda el Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey, el Comité de Defensa Popular de Durango, el Consejo General de Colonias Populares de Acapulco, etc.

A partir de diciembre de 1977, se da la primera vinculación a nivel nacional, entre el centro y el norte, a través de una visita masiva de colonos de la Unión de Colonos de San Miguel Teotongo y de lo que después seña la Unión de Solicitantes y Colonos por la Vivienda (USCOVI) y la Unión de Colonias Populares (UCP) a las distintas organizaciones integrantes del Frente Popular Tierra y Libertad, antecedente de la creación de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) un par de años después.

Esta es la etapa de gestación del movimiento urbano popular propiamente dicho. El movimiento deja de verse a sí mismo como campesinos migrantes para asumir su naturaleza urbana. Pocos años antes, uno de los principales dirigentes del movimiento Tierra y Libertad de Monterrey, en su celo por aplicar el esquema maoista de "cercar a la ciudad por el campo" aseguraba por ejemplo que Monterrey era el campo en relación a la Ciudad de México que era la ciudad.

Al nacer, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular toma conciencia de las condiciones objetivas en que se dan las luchas y la naturaleza de clase de sus componentes: Proletariado en activo y miembros del Ejército Industrial de Reserva. El MUP deja de asumirse como marginal y se asume como fuerza social revolucionaria inscrita el bloque de las clases dominadas, contempla la especificidad de sus formas de lucha y organización asociadas a su carácter específicamente urbano.

Simultáneamente, explora las contradicciones de género en su seno y presencia el desarrollo de un feminismo popular representado por la evolución del grupo de mujeres de San Miguel Teotongo, organizado en una primera etapa por María Novaro y Carmen Durand, entre otras mujeres y después reiniciado por nuevas compañeras y consolidado por Clara Brugada, hasta convertirse en núcleo de la Regional de Mujeres de la CONAMUP. Destacan también la figura de Jovita Figueroa, en la Colonia Ajusco, Gloria Tello primero en Ajusco y luego en USCOVI, y una gran cantidad de mujeres en lucha a lo largo del país que se constituyen en columna vertebral y cerebro izquierdo del MUP.

Con la CONAMUP se consolida la presencia regional del movimiento en Durango, Nuevo León, Zacatecas, Nayarit, Sinaloa, Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Guanajuato etc. y se desarrollan fuertes campañas nacionales para apoyar procesos estatales, como la campaña de solidaridad con el Consejo General de Colonias Populares de Acapulco que evitó el desalojo masivo en la Bahía programado por Rubén Figueroa padre o para levantar demandas generales, como las Jornadas Nacionales de Lucha contra la Carestía de la Vida en 1982.

Al cerrarse el ciclo, en el contexto de la agudización de la crisis económica estructural sufrida a finales del sexenio Lopezportillista, el MUP establece alianzas con la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, la Coordinadora Nacional Sindical y el Frente Contra la Represión para dar una lucha multisectorial contra la política de austeridad, en este proceso nace el Frente en Defensa del Salario y Contra la Austeridad y la Carestía, que organiza la primera gran

marcha popular que logra desde 1968 rescatar el Zócalo de la Ciudad de México para las luchas sociales.

CITAS:

[*] Profesor-Investigador del Depto. de Sociología de la UAM-A.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Contaminación

AUTOR: Enrique Velázquez Zárate [*]

TITULO: La Contaminación Atmosférica en la Ciudad de México

ABSTRACT:

El análisis y debate sobre la contaminación atmosférica en el Valle de México ha girado en torno de cuatro temas principales. a) los criterios y métodos de evaluación de la contaminación, b) la política informativa y de promoción de la participación ciudadana, c) la política de investigación científica tanto para evaluar los impactos de la contaminación (sobre todo en la salud) como para el diseño de un esquema de soluciones, y d) el análisis de los resultados de la acción de las diversas dependencias gubernamentales involucradas en el fenómeno.

TEXTO:

Formalmente la evaluación de la contaminación ha sido hasta ahora responsabilidad casi exclusiva de las instituciones de gobierno, particularmente de la Sedesol y el DDF. En otros países, por ejemplo Francia, de esta importante tarea también se encargan Organizaciones No Gubernamentales, mismas que se allegan recursos diversos para realizar sus evaluaciones de manera independiente. Este hecho permite, por un lado, un enriquecimiento de los criterios y elementos de análisis y, por otro, propicia el contraste con las evaluaciones realizadas gubernamentalmente, de tal modo que la posibilidad de distorsión de resultados e informativa se reduce sensiblemente. De ahí que sea indispensable que especialistas independientes encuentren las condiciones adecuadas para llevar a cabo estas evaluaciones.

Naturalmente, las autoridades gubernamentales han avanzado en este terreno con la instalación de la Red Automática de Monitoreo Ambiental (RAMA). No obstante, se han hecho diversas críticas al respecto, la mayoría de las cuales han sido desdeñadas por el sector oficial:

1) La RAMA es físicamente insuficiente, sobre todo porque no incluye a la zona conurbada del estado de México (la contaminación no reconoce fronteras administrativas). En abril del año pasado, el gobernador de esa entidad reconoció que "falta estructura para medir la contaminación ambiental" y dijo que solicitaría apoyo a otros países con el fin de "tener un control sobre el grado de contaminación de las chimeneas y los procesos industriales".

2) Diversos analistas han manifestado que la RAMA no mide adecuadamente los contaminantes, tanto porque utiliza un método homogéneo e incompleto para situaciones

atmosféricas regionalmente heterogéneas, como porque los límites en partes por millón o de riesgo son muy tolerantes.

3) Se ha criticado también el hecho de que las evaluaciones y el impacto se hacen a partir de un promedio de contaminantes, cuando debieran desagregarse regionalmente.

4) Se considera que la evaluación a las industrias también tiene criterios muy tolerantes.

Los funcionarios gubernamentales reconocieron implícitamente la razón de estas críticas cuando recientemente Pemex anunció que a partir del primer semestre de 1993 pondrá en operación un "modelo matemático para medir la calidad del aire", esfuerzo en el cual participarán el laboratorio Los Alamos, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y la Universidad de Denver. José Manuel Olivares Páez, Gerente de Protección Ambiental y Control Energético del Instituto Mexicano del Petróleo fue absolutamente claro al respecto cuando afirmó que el modelo "tiene como objetivo principal ofrecer una herramienta para conocer la calidad del aire, reforzar el inventario de las emisiones contaminantes...y evaluar las estrategias." Y por si alguna duda hubiera al respecto agregó: "El modelo permite predecir los contaminantes de acuerdo a la topografía de la región, la intensidad de los vientos y de la dinámica de la ciudad...". Eso es precisamente lo que en innumerables ocasiones muchas voces independientes estimaron que era necesario, aunque jamás se imaginaron que en dicha tarea pudiera involucrarse una oficina gubernamental estadounidense que implica un doble riesgo: la injerencia oficial externa en los asuntos nacionales y la aplicación de estrategias no necesariamente adecuadas a la realidad mexicana.

La política informativa a la ciudadanía ha correspondido también de manera casi exclusiva a las autoridades gubernamentales, aunque juegan un papel importante los medios de comunicación y diversas instituciones académicas y de investigación. No puede negarse que hay información. y mucha. El problema no es de cantidad, sino de calidad, de una política informativa coherente. A nuestro juicio, la autoridades no han diseñado una política informativa como tal. Debe recordarse que este es un derecho ciudadano clave para aplicar un programa de soluciones con participación civil.

Vale la pena citar en extenso a César Ortega Juárez, profesor de la ESIA-IPN, quien escribió un artículo en donde planteaba la cuestión de la siguiente manera: "Indudable resulta que cuando se está bien informado, el ejercicio de la especulación sólo es practicado por quien disimula otro interés ajeno a lo sustantivo de cierto problema. Cuando se carece de información o bien ésta es maquillada, la especulación surge de forma casi obligada... La situación real de los efectos de la infición para los que aquí vivimos, seguramente es ignorada parcialmente por la mayoría de la población; esta obedece fundamentalmente a que no hemos accedido a una información veraz y sobre todo oportuna...Parece que a pesar de que los efectos los padecemos, sus reales alcances o nos son ocultados -tal vez con la intención de no fomentar alarmismo en la población- o también son ignorados por quien tiene la obligación de difundir la información. Desacreditar alguna opinión emanada de un sector de la sociedad, argumentando que responde a intereses proselitistas o bien porque está sustentada más en la angustia que en

el conocimiento, no es una forma que nos lleve a todos a conjuntar esfuerzos para iniciar el camino de resolver la situación. El aceptar que hay fines proselitistas en algunos casos, y en otros ignorancia, es un reconocimiento tácito a una información insuficiente, parcializada y eventualmente maquillada. Desautorizar (de esta manera opiniones)...parece más una defensa del espacio político y no precisamente que se entorpezcan las decisiones que desde el ejercicio del poder se toman. Lo atinado o desatinado de las medidas hasta ahora tomadas, primordialmente a la sociedad le toca evaluarlas, ¿por qué entonces desautorizarla?...Necesario es crear una infraestructura de información que fomente en la población una cultura del qué hacer en una ciudad como la nuestra. Comunidades en las que están ubicadas industrias que ostensiblemente contaminan, deberían estar informadas de cuáles fueron los términos específicos del pacto ecológico en ese caso concreto, y así de forma automática convertirse en supervisores del cumplimiento de tales acuerdos..."

Más claro ni el agua, porque en efecto, la política informativa de las autoridades tiene esas precisas características: además de ser insuficiente en calidad y hasta contradictoria, tiene como objetivo principal demostrar, a toda costa, la eficacia gubernamental en la solución de los problemas de contaminación, para la cual se sustentan en análisis, estudios y resultados realizadas por ellas mismas o por científicos y técnicos que les son afines. Diversos articulistas y voceros oficiosos, tratan de dar respuesta a las opiniones que no son favorables a las instituciones gubernamentales. Por lo regular se dice que los críticos politizan el problema, que carecen de elementos para juzgar objetivamente, que hacen amarillismo informativo y que no proponen soluciones. Casi nunca se reconocen como válidos los puntos de vista críticos y, como complemento, las instituciones gubernamentales no aceptan cometer errores y tener limitaciones. Las instituciones demandan que se reconozcan sus esfuerzos y que se les otorgue, por lo menos, el beneficio de la duda. En la lógica de la "dictadura perfecta" a que se refirió Vargas Llosa, los científicos son cooptados o presionados para que oculten la información o maten sus resultados. Recientemente Iván Restrepo denunció un caso concreto y nosotros mismos hemos encontrado negativas en el Instituto de Estudios de la Atmósfera de la UNAM ante un requerimiento informativo.

Nuestras afirmaciones se pueden demostrar con relativa facilidad: en las últimas semanas los medios de comunicación han publicado un inmenso alud de información y de opiniones en torno a la problemática de contaminación y ecológica de la ciudad de México y su zona metropolitana.

Así por ejemplo, el 1o. de febrero tuvimos conocimiento de una importante noticia publicada en diversos diarios, pero de manera destacada en las 8 columnas del periódico Excélsior: la Comisión Metropolitana para el Control Ambiental anunció que ha bajado el nivel de plomo en la sangre de la población del Distrito Federal. Más aún, con sustento en una investigación, la nota afirmó que el nivel de plomo está ya dentro de las normas y que, por tanto, se han reducido los riesgos de intoxicación crónica.

No hace falta decir que la salud es el bien máspreciado de los seres humanos y que todo lo relacionado con ella es de interés prioritario. Como se sabe, el plomo es un elemento

que en concentraciones inadmisibles puede resultar hasta letal. Por ello apearse a la verdad en este renglón es un asunto ético ineludible.

De ahí que la información proporcionada por la Comisión haya propiciado reflexiones y sensaciones contradictorias entre quienes nos vemos cotidianamente afectados por este problema. Así, por un lado, aferrados a la esperanza de mejorar nuestra calidad de vida y salud, deseamos que tal afirmación fuera verdad. Por otro lado, justificadamente asumimos una actitud cautelosa, toda vez que las informaciones y aseveraciones de las autoridades, que se manejan con una fuerte carga de intereses políticos, han sido desmentidas en innumerables ocasiones por los hechos más simples de la necia realidad, y además porque existen otros estudios, igualmente serios, que por lo menos matizarían los resultados de la investigación que sirve de sustento a la Comisión Metropolitana.

El estudio que sustenta las afirmaciones de la Comisión Metropolitana indica que son tres los factores principales que han propiciado la baja del nivel de plomo en la sangre: la reducción de 2.5 millones litros diarios en el consumo de gasolina nova entre 1991 y 1992; el control de las industrias que utilizan plomo en sus procesos productivos; y una serie de medidas preventivas y de reducción en el uso de bienes cotidianos que de alguna manera contienen el metal. También se hace referencia al análisis realizado por el Grupo Interinstitucional de Estudios del Plomo en donde se afirma que en una de dos escuelas investigadas pudo observarse una baja de contaminación en la sangre de los niños, después de estar sujetos a una estrategia preventiva. Por el contrario, los niños de la escuela que no fueron beneficiados por dicha estrategia mostraron altos niveles de contaminación en la sangre. Quienes han realizado estos estudios son, sin duda, personas serias y de reconocido prestigio. Podría colegirse, por tanto, que las aseveraciones de la Comisión Metropolitana merecen al menos el beneficio de la duda.

Consumo de gasolina y emisiones de plomo

Ciertamente, a partir de 1984 la gasolina Nova redujo su contenido de tetraetilo de plomo del rango 1.0 al rango 0.5 - 1.0, [1] y desde septiembre de 1990 la Magna Sin, que no contiene plomo en ninguna de sus formas, reemplazó a la Extra Plus. Debe considerarse, no obstante, el aumento de vehículos que utilizan gasolina Nova desde la puesta en práctica del programa Hoy No Circula, así como la saturación atmosférica por diversos contaminantes que reduce su capacidad regenerativa. La investigación del Grupo Interinstitucional de Estudios del Plomo calcula que actualmente se consumen 16 millones de litros diarios de gasolina con plomo en el área metropolitana de la ciudad de México generando 2 millones de toneladas anuales del metal. Por tanto, resulta extremadamente difícil creer la afirmación en el sentido de que la contaminación por plomo no encuentra ya una de sus fuentes principales en la gasolina que contiene el metal. En otras palabras, quizá se hayan reducido las emisiones de plomo provenientes de los hidrocarburos quemados por automotores, pero de esta afirmación no se puede deducir, de manera alguna, que el plomo de las gasolinas no afecte prioritariamente la salud de los metropolitanos. Se afirma que las partículas que se encuentran dentro de algunos individuos son fundamentalmente por pinturas, latas o solventes, y quizá también por algunos utensilios de barro que contienen plomo. La pregunta para quienes apoyan

esta afirmación es simple: ¿cómo es que el consumo y quema de 16 millones de litros diarios de gasolina con plomo -o 2 millones de toneladas anuales- no causa severos problemas en la salud de los habitantes de la gran ciudad, sobre todo si consideramos que "debido a las condiciones climáticas del Valle de México, la dispersión de plomo en el aire es limitada y tiende a sedimentarse, contaminando el polvo, el suelo y el agua por drenaje y reservorios destapados", según afirma la investigación del Grupo Interinstitucional de Estudios del Plomo?. Es decir, no se trata de negar que quizá los efectos de la contaminación por gasolina con plomo tienden a reducirse, pero no nos atreveríamos a decirle a la población metropolitana que dicha contaminación no es prioritaria.

El plomo y las industrias

Apenas 24 horas después que la Comisión Metropolitana anunciara triunfalmente que se han reducido los niveles de contaminación por plomo debido, entre otras cosas, al estricto control de las empresas que lo utilizan o producen en sus procesos industriales, el propio Procurador del Medio ambiente, Lic. Santiago Oñate Laborde, desvanecía en parte la esperanza y el optimismo al anunciar que casi el 90% de las industrias metropolitanas continúan contaminando. Al mismo tiempo, Nacional Financiera informó que los empresarios metropolitanos sólo aprovecharon el 0.5% del monto total de los créditos destinados a inversiones en equipos y procesos anticontaminantes en las industrias. Por su parte, la iniciativa privada se quejó, en la misma fecha, de que el crédito respectivo es muy caro y por tanto inaccesible. Si ello es así, la pregunta es otra vez simple: ¿cómo es que las empresas que contaminan con plomo están controladas, y a la vez se sabe que el 90% del total de las empresas no han hecho nada para controlar sus emisiones y que los empresarios no están invirtiendo en equipos anticontaminantes? ¿Es acaso que, por mera coincidencia, el 10% de las empresas que sí controlan sus emisiones son precisamente, de manera casi exclusiva, las que utilizan plomo? Los empresarios que sí han cumplido con los convenios contaminantes que no tienen nada que ver con el plomo, ¿estarían dispuestos a ser borrados de las listas para ajustar las estadísticas?. De nueva cuenta queremos dejar claro que no se trata de negar que podría haber avances en este renglón, pero las informaciones al respecto no permiten hacer una afirmación definitiva en ese sentido.

El impacto en la salud por contaminación con plomo

Como señalamos, la Comisión Metropolitana afirma que ha disminuido el nivel de contaminación por plomo en la sangre y, más aún, que ya se encuentra hasta por debajo de la norma internacionalmente aceptada. Es este, sin duda, el asunto más polémico y en donde se encuentran las informaciones y los criterios más contradictorios y disímolos. Debemos señalar que la investigación del Grupo Interinstitucional de Estudios del Plomo se realizó en sólo dos escuelas del Distrito Federal y que los resultados positivos se encontraron en aquellos escolares que fueron sometidos a un programa preventivo. Es decir, se afirma que ha bajado el nivel de contaminación por plomo en los habitantes metropolitanos a partir de resultados obtenidos en un pequeño grupo sometido a estrategias anticontaminantes que no es el caso de la inmensa mayoría de los habitantes.

Más clara es en ese sentido una investigación realizada por el Instituto Nacional de Perinatología de la Secretaría de Salud, según la cual se observaron altos niveles de plomo en la sangre del 41% de los recién nacidos que fueron sometidos a estudios. La pregunta es: ¿quién tiene pues la razón en tan delicado tema? ¿El Grupo Interinstitucional de Estudios del Plomo o el Instituto Nacional de Perinatología?

Una ácida editorial de El Nacional fechada apenas el 8 de febrero de 1993 dice lo siguiente al respecto: "Por ejemplo, el Secretario de Salud...ha señalado que el ozono no tiene nada que ver con las afecciones cancerígenas de los pulmones y ha reconocido que la tos y la jaqueca pueden atribuirse a los índices elevados de contaminación. De acuerdo con el funcionario resultaría una falacia atribuir que la presencia del plomo en la sangre de los niños se deba a las condiciones atmosféricas".

Por cierto, con relación al ozono aparece el mismo fenómeno: así por ejemplo, José Pérez Niera, jefe del departamento de Salud Ambiental y Fisiología del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias afirma que el ozono "es un elemento que no se acumula en el organismo ni entra en la sangre, siendo un agente irritante que agrede exclusivamente a la piel". Por su parte, Luis Benítez Briesca escribe un artículo en La Jornada en el que afirma: "No es verdad que se sepa poco o nada del efecto del ozono sobre los seres vivos. La literatura científica internacional es pródiga en información... desde 1957 se sabe que el ozono ambiental es sumamente tóxico para los seres vivos y ya en 1959 se sabía del papel de este gas en la génesis de enfermedades respiratorias agudas y crónicas". Enseguida, Benítez expone una explicación técnica acerca del ozono y agrega que "Es una sustancia muy reactiva y a eso se debe su alta toxicidad sobre las células y tejidos". Más adelante hace referencia a sendos artículos publicados en la revista Science sobre investigaciones realizadas en Los Angeles, California, en los que se señala claramente el efecto sobre la salud y se considera el riesgo de muerte prematura. Para rematar, Benítez cita otros estudios y dice: "...las investigaciones más recientes señalan con toda claridad, que las cataratas, el envejecimiento y el cáncer guardan relación causal con agentes oxidantes ambientales. El ozono -dice Benítez- y otras moléculas contaminantes son precisamente poderosos oxidantes capaces de inducir cambios biológicos (mutaciones) que aceleran el envejecimiento y que promueven la aparición de tumores malignos".

De nueva cuenta la pregunta se impone: ¿Quién tiene la razón? ¿El Instituto Mexicano de Enfermedades Respiratorias o el simple ciudadano Luis Benítez Briesca? Como estos ejemplos podrían citarse muchos.

El análisis comparativo de estas informaciones arroja algunas conclusiones irrefutables: a pesar de la abundante información, no existe una política informativa gubernamental coherente. Naturalmente, el argumento de que no se informa veraz, oportuna y suficientemente a la población para no alarmar la equivale a considerarla incapaz de asumir las consecuencias de su propia realidad. De ahí que exista una severa desarticulación entre las observaciones de las diversas instituciones gubernamentales involucradas en el fenómeno y opiniones contradictorias acerca de la eficacia de los instrumentos y las medidas que se impulsan y aplican. También se colige que no existe

una política de investigación coherente e integral desde el gobierno y que son menospreciados los esfuerzos que realizan estudiosos e investigadores independientes. Afortunadamente hay visos de querer corregir estas insuficiencias planteadas reiteradamente por la ciudadanía, toda vez que el regente Manuel Camacho Solís autorizó recientemente 10 millones de nuevos pesos para crear un fondo de apoyo a la investigación de la contaminación. Diríase que más vale tarde que nunca, sino fuera porque hasta ahora no ha sido entregado un sólo centavo a ese fondo que ni siquiera está constituido, según denuncia del Ing. Heberto Castillo. Es deseable y necesario que el resto de las instituciones den los pasos correspondientes (SS, IMSS, ISSSTE, Sedesol) en esta orientación.

Si algo ha quedado claro en este proceso y en los diversos debates es que las autoridades gubernamentales no están dispuestas a abrir los cauces de una verdadera participación ciudadana, sencillamente porque calculan que el proceso puede escapar de su control. A decir verdad, el temor es justificado.

Los representantes del partido oficial y los voceros gubernamentales han acusado reiteradamente a los críticos y a la "oposición" de politizar la discusión ecológica metropolitana. Es importante entonces dejar muy claro que los problemas de contaminación atmosférica lo son también de salud pública y que ésta es preocupación prioritaria de la ciudadanía. En ese sentido, la problemática y el debate ecológico tiene una carga política intrínseca en la medida en que se trata de un problema social. Intentar despojar artificialmente a los fenómenos de alguno de sus componentes no ayuda en nada a su comprensión y menos aún a su solución.

Voces independientes hemos dicho en innumerables ocasiones que la solución a los problemas de la contaminación pasa necesariamente por el verdadero concurso protagónico de la sociedad civil. Nadie está inventando nada. Esta fue una de las principales discusiones en la Cumbre de la Tierra. En ese evento quedó claro que la sociedad del futuro puede ser sustentable sólo a condición de incluir la variable ecológica como parte integral del desarrollo, y de que se amplíen los espacios de participación democrática a los ciudadanos. Congruentes con ello, en otros espacios hemos afirmado que en el caso particular de nuestro país existe una situación inédita que atenta en contra de la participación ciudadana en la solución de sus problemas, incluidos los ecológicos. Nos referimos naturalmente al hecho de que los pobladores de la ciudad de México carecen de los más elementales derechos ciudadanos, como es el de elegir a sus gobernantes. A nuestro juicio, y desde una óptica integral del desarrollo sustentable, la solución a los problemas de la contaminación pasan por la reforma política y la democratización del Distrito Federal. Y se trata efectivamente de un problema político. Es bueno llamar a las cosas por su nombre. Los voceros oficiales ocupan espacios y tiempos del debate para decir que los problemas de contaminación no tienen por qué relacionarse con los de la democratización de la ciudad, y ratifican su idea de que las voces críticas politizan el proceso. Ello equivale a reconocer que no hacen suyos los acuerdos pactados por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en la Cumbre de la Tierra. Equivale a reconocer que no aceptan que se trata de un problema integral y, en ese

sentido, se sitúan a la cola de las corrientes más avanzadas del mundo en materia de desarrollo sustentable.

Demos la voz a uno de esos ciudadanos críticos que muy frecuentemente son desautorizados por los voceros oficiales. Se trata, nuevamente, del artículo de César Ortega Juárez, profesor de la ESIA-IPN, quien después de abogar brillantemente por el derecho a la información como condición necesaria para una real y eficaz participación ciudadana en materia de contaminación, agrega: "La reforma política para el Distrito Federal, es en estos momentos de suma importancia. Una reforma que democratice la vida en nuestra ciudad, contribuiría a comprometer la participación de todos los sectores de la sociedad. Soluciones individuales no existen. El derecho a la información establecería conductas individuales que, asumidas por todos, conformarían una solución colectiva. Colectivizar la problemática de nuestra urbe, para colectivizar la solución, suponemos empieza con una información veraz, oportuna y accesible". Así las cosas, vale expresar otro cuestionamiento: ¿Hasta dónde resulta legítimo que el proceso de reforma democrática avance en el sentido, los ritmos y los tiempos de una minoría hegemónica que vela más por el interés de preservar el espacio político unilateralmente apropiado, mientras permanece prisionera una insospechable capacidad de energía ciudadana en la búsqueda de resquicios para defender sus intereses, entre ellos los derechos a disfrutar de una ciudad humana y de un ambiente sano?

CITAS:

[*] Miembro de Debase, A.C.

[1] Aunque cabe recordar que el rango anterior era de 1.0.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Análisis de Coyuntura

AUTOR: Augusto Bolívar Espinoza, Luis Méndez Berrueta, Miguel Angel Romero Miranda []**

TITULO: La Competencia de Partidos: El que Siembra Vientos Cosecha Tempestades [*]

ABSTRACT:

Los cambios en el sistema político implementados desde 1982 traían consigo consecuencias importantes a mediano o a largo plazo: el suicidio del PRI en aras de un sistema quizás más liberal que social; la transformación del PAN de agrupación tradicional, beata y antirrevolucionaria, a colaborador serio y técnico de la política, también liberal; y, el PRD, de una mezcla de radicales y antiguos militantes del nacionalismo revolucionario, a ser: o, participantes relevantes del liberalismo-social otorgando el toque "social"; o, desaparecer en la dispersión de los grupúsculos. Al fin de cuentas, ¿Qué quedará de ese sistema político que dio crecimiento y estabilidad por tantos años gracias a un modelo meramente mexicano: el PRI-gobierno?. La élite dirigente redactora del Plan Global de Desarrollo, a principios de los años ochentas, ¿no habrá sembrado demasiados vientos?

TEXTO:

Las carencias del sistema político "liberal social"

El "sistema político mexicano" se puso a la transformación de importantes sectores de la vida jurídica, económica y, después, política, desde 1982 y continuó con posterioridad a 1988. Algunas de estas transformaciones fueron solamente insinuaciones, otras, se realizaron con retardo, muchas resultaron definitivas y audaces, pero todas en su conjunto, eran vientos que traían tempestades. Los cambios en el sistema político implementados desde 1982 traían consigo consecuencias importantes a mediano o a largo plazo: el suicidio del PRI en aras de un sistema quizás más liberal que social; la transformación del PAN de agrupación tradicional, beata y antirrevolucionaria, a colaborador serio y técnico de la política, también liberal; y, el PRD, de una mezcla de radicales y antiguos militantes del nacionalismo revolucionario, a ser: o, participantes relevantes del Liberalismo-social otorgando el toque "social"; o, desaparecer en la dispersión de grupúsculos. Al fin de cuentas, ¿Qué quedará de ese sistema político que dio crecimiento y estabilidad por tantos años gracias a un modelo meramente mexicano: el PRI-gobierno?. La élite dirigente redactora del Plan Global de Desarrollo, a principios de los años ochentas, ¿no habrá sembrado demasiados vientos?

De modas y política

Así como en la moda, en la política, también surgen de cuando en cuando temas y situaciones que se imponen, que son inevitables en el análisis y que si se eluden se queda al margen de lo que se debe comprender; así sucede cada vez que en México se aproxima una elección y sobre todo si esta es presidencial.

En torno a este ritual sexenal, en la última década de este siglo, las elecciones internas de los dirigentes de los partidos, los fraccionamientos, divisiones y recomposiciones tienden a ser vistos como la necesaria consecuencia de este suceso principal que obviamente compromete y afecta el sistema político en su conjunto. Sin embargo, estas modas temáticas, de tanto aparecer en forma cíclica, a pesar de su innegable importancia pierden, con su repetición, su contenido explicativo.

Los reacomodos al interior de los partidos y la explicable agitación frente a la elección presidencial más que constituir un punto de quiebre, una coyuntura, o un "tiempo de coyuntura", aparecen como la consecuencia lógica que trajo consigo 1991 cuando el presidente inauguró oficialmente un joven Estado y un nuevo sistema político: el "liberalismo-social", que había que construir y hacer adulto.

La inauguración del "nuevo sistema político" recuperó, en parte, una acción política que se había hecho tradición desde 1992 y que permitió un amplio cauce en el que podían caber prácticamente todas las posiciones políticas que aceptaran, a lo menos, la legitimidad del sistema vigente; aceptando este principio, era posible hacer compatibles los más encontrados planteamientos económicos y también alentar los más audaces anhelos democráticos. Sin embargo, lo único que el nuevo sistema no podía ofrecer, pues no era una cuestión que se podía sancionar por decreto, era la existencia de una real "competencia de partidos" [1] que estuviera inserta y participara en forma activa y real en la construcción del mismo sistema. En el período del Estado de Bienestar a la Mexicana [2] los conflictos y la contraposición de intereses pudieron ser el elemento aglutinador que derivó en un "pacto social" sin que la participación de los partidos fuera necesaria; lo más importante de los intereses antagónicos se encontraba al interior del mismo sistema político, el resto era sólo marginalidad, no contaba salvo como anécdota.

El Sistema Liberal-social es inconcebible sin la "competencia de partidos", para que haya una tensión que sea fructífera y armónica con la necesaria hegemonía y legitimidad con la cual debe contar el sistema deben existir fuerzas reales, autónomas, independientes de la administración del poder central, este ya no puede más disfrazarse a veces de liberal a veces de social(ista), al contrario este poder central debe ser el administrador de esa contradicción y superarla dirimiendo en los conflictos generados por la "competencia de partidos".

La coyuntura que abrió el bautizo del Estado como Liberal-social, encontró a los partidos en la más absoluta orfandad: el PRI, gastado en su función de partido oficial, suicidándose en contra de su voluntad, en pos de un sistema más liberal en lo económico; el PAN, abrumado ante el poder hegemónico de la nueva administración y no pudiendo ser más alternativa de poder como lo soñó en 1982, presto a negociar con el nuevo poder; el PRD, aún en pañales habiendo perdido la posibilidad de ser alternativa real de poder,

entradado todavía en las contradicciones de los pequeños grupos que lo constituían y que le han impedido elaborar y llevar a cabo un proyecto nacional.

En suma, el sistema político nuevo requería y requiere de partidos, reales y eficientes, pero estos no están todavía a la altura de los tiempos.

El letargo del PRI

El Partido Revolucionario Institucional ha sido la primera organización partidaria, desde hace tiempo, afectada por la necesidad de cambios en el sistema político y la que ha reaccionado medianamente en función de estas transformaciones, las razones son obvias y están relacionadas en lo esencial por su mimetismo con el poder gubernamental.

Desde la XII asamblea se ha venido gestando un proceso contradictorio que la institución en su conjunto no puede discernir: por una parte, la urgencia de cambio para poder continuar siendo eficiente y mantener el peso hegemónico del poder; por otro lado, la necesidad de cambiar, de tal forma, que el sistema social se adecue a las nuevas formas de funcionamiento que aseguren el crecimiento y la estabilidad, pero donde el papel del partido tradicional ya no tiene sentido de existir.

Consecuencia de este doble proceso fue, entre otras cosas, la ruptura que dio origen al PRD pero también lo fueron las importantes reformas que han ido cambiando paulatinamente la estructura funcional tradicional del partido.

En la medida que la élite más significativa del partido, encabezada por el ejecutivo federal, ha estado más preocupada por el sistema político general que por el rol del partido en ese sistema, el partido viejo muere lentamente, pero seguramente. La disputa sobre el financiamiento de los partidos y el rol de los empresarios en este proceso ha sido un leve pero significativo indicador de esta situación.

La reforma partidaria del Revolucionario Institucional parecía que no tendría tropiezo en la XVI Asamblea General en Aguascalientes el 29 y 30 de marzo de 1993 hasta que el 26 de febrero se anunciaba que "veinticinco de los más importantes empresarios del país se comprometían a realizar aportaciones al Partido Revolucionario Institucional por un mínimo de 25 millones de dólares, equivalente a 75 millones de nuevos pesos cada uno". [3]

Ello había sido así en una cena realizada en la casa de Antonio Ortiz Mena el día 23 de febrero. Incluso Antonio Ortiz Mena también tuvo que dar la cara para aclarar los detalles de la cena llevada a cabo en su casa. Así, el 2 de marzo, en conferencia de prensa decía que se iba a constituir un fideicomiso, del que él sería el presidente, y que se había invitado a hacer aportaciones a aquellos empresarios. Pero, aclaraba, "esto no quiere decir, de ninguna manera, que este grupo sea el que va a constituir el fideicomiso, va a ser uno de tantos grupos que contribuyan al capital de la institución". [4]

Sin embargo, fue al momento de las preguntas donde los reporteros aprovecharon para insistir sobre el tema. Varias veces y de diversas maneras señalaron que se creaban compromisos por las aportaciones empresariales y a pesar de los esfuerzos de Ortiz Mena no parece haber logrado convencer ni a los reporteros ni a los lectores de las notas. Ello suscitó muchos comentarios y polémicas acerca del origen y los medios de financiamiento partidario. Precisado a dar una respuesta, Genaro Borrego Estrada publicó una carta en el mismo diario el día 10 de marzo, en la que se fijaban tres puntos sobre el financiamiento:

- a) sólo se aceptarán aportaciones de individuos y organizaciones sociales;
- b) no serán deducibles de impuestos; y,
- c) no mayores de un millón de nuevos pesos.

Además aclaraba sobre la cena con los empresarios que "fueron precisamente algunos de los asistentes quienes hicieron propuestas específicas, señalando incluso el monto de las aportaciones que estarían dispuestos a reunir. Asimismo, expresaron su disposición de no aportarla a título individual sino como organizadores de grupos de simpatizantes". [5]

No obstante, las secuelas fueron mucho más allá, dando pie a discusiones sobre si había estado o no presente el primer mandatario de la nación en aquella cena para, posteriormente, tener que aclarar que efectivamente se había contado con su presencia.

Además de las obvias consideraciones respecto al financiamiento de sectores importantes de empresarios a un partido-gobierno en términos de la dependencia que ello pudiera acarrear, el problema de fondo es: cómo podrá subsistir el PRI dentro de un "sistema de competencia de partidos" -que se hace necesario no por "moral política" (?!!) sino por necesidad de funcionamiento del sistema liberal-social- sin financiamiento directo del gobierno y por lo tanto dejado a la libre capacidad de autorregularse y recrearse. La reacción del ejecutivo, de la élite modernizante y del partido Institucional en su conjunto es determinante en términos del futuro poder relativo del partido, por otra parte, la actitud de los "empresarios generosos" no revela mucha confianza en la futura autonomía de los partidos y parece preferir la antigua forma de compromisos tradicionales con el poder.

La doctrina del "sistema político" por sobre el partido

En la conmemoración del LIV aniversario del Partido Revolucionario Institucional, el día 3 de marzo, sólo dos oradores hicieron uso de la palabra y los dos, a pesar de los escandalosos comentarios de la prensa sobre el financiamiento de los empresarios al PRI, prefirieron dedicarse principalmente a expresar lineamientos generales que aseguren el sistema político en construcción más que referirse al fortalecimiento partido en el cual militan y que es el sustento directo del poder gubernamental actual. Es decir, un lento y consciente suicidio, en una conmemoración del aniversario de ese mismo partido.

El primer orador fue el primer mandatario de la nación, quien estableció "cuatro compromisos fundamentales que deben cumplir las fuerzas políticas de México". Estos cuatro compromisos fueron: primero, con la estabilidad de la nación; segundo, con la

ciudadanía para convocar y conducir con responsabilidad la competencia por el poder de manera transparente; tercero, con el respeto a las reglas de la democracia; y, cuarto, consigo mismos, de luchar democráticamente por el poder "de acuerdo con lo anterior, y al hacerlo presentar con claridad su programa y realizarlo y gobernar a todos por igual". [6]

Por su parte, Genaro Borrego Estrada, resaltó que "se debe avanzar con objetividad, tolerancia recíproca y reconocimientos mutuos. Por eso el PRI ratifica su voluntad de llegar a un acuerdo razonable, para consolidar la democracia electoral". [7] De esta manera, el dirigente priísta expresó que "es hora de que su partido concluya su reforma estructural", la cual puede resumirse en cinco puntos:

"Primero, la nueva propuesta a la sociedad, es decir, la actualización de su ideología, sustentada en los principios de la revolución mexicana y expresada para los nuevos tiempos en el liberalismo social;

Segundo, la reforma de sus estructuras, con la cual sigue siendo un partido de sectores, organizaciones y ciudadanos y también de alianzas, movimientos y frentes y para ello se crea la Alianza Obrera Campesina, el Movimiento Territorial y el Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos, además del Congreso de Mujeres por el Cambio y el Parlamento de los Jóvenes". [8]

Tercero, la selección de los candidatos. [9]

Cuarto, la modernización de las campañas políticas, de. [10]

Quinto, el financiamiento del partido. [11]

Paralelamente, el Partido Revolucionario presentó a la Comisión de Reforma Electoral de la Cámara de Diputados una propuesta de financiamiento a los partidos políticos. Con ello, el PRI logró restablecer los mecanismos de diálogo que se habían roto con el retiro del PAN, secundado por el PRD, ante la forma escandalosa como se había presentado y manejado las aportaciones empresariales al PRI.

La propuesta priísta contempla la creación de un órgano institucional de vigilancia de los medios de acopio de financiamiento de los partidos, así como también uno interno de fiscalización que rinda cuentas a las instancias generales.

De esta manera, según se advierte, se buscaría equidad en la competencia electoral de los partidos políticos, incluso ofreciendo mayor apoyo gubernamental a los pequeños siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos.

Según el IMEP, "una parte del problema de la obtención de recursos por parte de los partidos ya está regulada, se refiere al subsidio público que reciben; las otras, que atañen al tamaño de los recursos obtenidos vía donaciones privadas y la magnitud del gasto en tiempos de campaña aún está pendiente". [12] Y es precisamente el hueco que pretende

llenar la propuesta priísta. Sin embargo, el instituto de investigación arriesga otras consideraciones ocultas. [13]

La metamorfosis del PAN

El PAN enfrentó las elecciones de 1982 con perspectivas reales de poder ante la crisis de legitimidad que afectaba a la administración del Partido Institucional. Desde hacía algunos años, después de un enfrentamiento serio con el gobierno del ex presidente de La Madrid y, como consecuencia de una progresiva modernización de la economía, el PAN había venido desarrollando estrategias de acercamiento además de las del enfrentamiento. Sin embargo, sólo en los tiempos del proyecto Liberal-social el PAN se ve cada vez más forzado a definirse en torno al tipo de participación que tendrá dentro del nuevo sistema: como parte de él aunque en la competencia; o, como antagónico a éste y entonces en la marginalidad.

Los antecedentes de esta disyuntiva se encuentran en la década anterior. En 1987, bajo la dirección de Pablo Emilio Madero se desarrolla uno de los procesos de elección de presidente más importantes en la historia de Acción Nacional, la disputa por la dirección se polariza en dos corrientes muy bien definidas, la de los llamados neopanistas encabezada por el ex presidente municipal de Chihuahua Luis H. Alvarez y la de los panistas tradicionales encabezados por el entonces presidente del CEN Pablo Emilio Madero.

El proceso electoral evidenciaba la existencia de dos corrientes excluyentes y con proyectos políticos distintos. La primera de oposición a la dirección los llamados "urgentistas" que plantean la utilización de toda coyuntura, la precipitación de los acontecimientos, y el uso de tácticas que llevaran al límite sin desbordarlo; y la de la dirección que consideraba que un partido político debe de mantener la presión y el diálogo en una combinación adecuada dentro de los cauces de la legalidad.

El ex líder nacional panista, Abel Vicencio Tovar, su esposa María Elena Alvarez y otros ocho consejeros presentaron la candidatura de Luis H. Alvarez que representaba a la corriente opositora, que demandaba la radicalización de las posturas del PAN y, de igual forma, nueve consejeros nacionales comandados por el coahuilense Jesús González Schmall presentaron la candidatura de Pablo Emilio Madero, para reelegirse en la dirección nacional. Un tercer candidato sería Eugenio Ortiz Gallegos, que resultaría electo sólo en caso de que el proceso de elección entre Alvarez y Madero se complicara y esto pusiera en riesgo la unidad partidaria.

La contienda se enmarcó en el contexto del acelerado crecimiento electoral y militante, que reactivaba al partido de la "oposición leal" y que incorporaba los nuevos militantes conocidos como "neopanistas". Se practican nuevas formas de actuar, se deja de lado la vieja táctica de la denuncia electoral y crece la beligerancia panista pre y pos electoral y se presenta con ello la vida activa de corrientes que en el futuro, producto de sus proyectos distintos, será motivo de que se hable de varios tipos de PAN.

Finalmente se impondría la fuerza de la nueva corriente dentro del PAN que lleva a Luis H. Alvarez a su primera administración al frente del blanquiazul y con ello a los denominados "bárbaros del norte" -Clouthier, Barrio, Ruffo, Elizondo y Rosas, entre los más destacados- y se relegaría gradualmente la influencia de los tradicionalistas.

En el período de 1990 se presentan, sin lugar a duda, las elecciones más reñidas que se recuerden. Se trata de la reelección de Luis H. Alvarez en la dirección nacional y la sorpresiva candidatura del dirigente jalisciense Javier Jiménez Remus la cual es apoyada por la mayor corriente de oposición a Alvarez, los tradicionalistas (Madero, Schmall, Bátiz, Concheiro, etc).

Así la búsqueda de la dirección, por parte de la oposición, sacrificaba la candidatura de sus dirigentes Pablo Emilio Madero, González Schmall, José González Torres y Bátiz para, bajo el llamado a la unidad y la figura de Remus, buscar nuevamente acceder a la dirección del partido.

Los problemas centrales en cuestión, expresión de la constitución de las distintas corrientes al interior de este partido, eran las reformas a la constitución en materia electoral impulsadas por la dirigencia nacional y, el diálogo de estos con el gobierno federal.

Los opositores planteaban como alternativa a la política de los llamados neopanistas, el diálogo para la democracia, consultado con el CEN y la comisión permanente del Consejo Nacional.

Los resultados fracturan fuertemente al PAN, en lo político y lo administrativo, las acusaciones de los excluidos de la dirección respecto de un proceso amañado en el Consejo Nacional son graves. Ello llevará a los participantes de esta corriente a renunciar a participar en cualquier puesto de representación en el partido y más adelante el descontento cristalizará en la conformación del Foro Democrático y Doctrinario.

La administración de Alvarez constituye un parteaguas en el PAN entre las generaciones, en la cual los nuevos panistas acceden a la dirección y que en la actualidad, nadie duda, comandan el partido ofreciendo nuevas alternativas, pero nunca el regreso a los viejos tiempos, el de la oposición mística, acostumbrada a la derrota en apego a la legalidad.
[14]

La nueva dirección en la perspectiva de 1994.

A diferencia de 1990, cuando la elección se convirtió en una guerra que obligaba a la definición entre los "foristas y los alvaristas" el reciente proceso para elegir presidente del PAN, tuvo como principio evitar cualquier fractura dentro del partido. [15]

Los acuerdos entre Luis H. Alvarez y los tres aspirantes así lo señalan. El llamado "pacto de caballeros", que estableció el retiro del candidato colocado en tercer lugar al finalizar la primera ronda de votaciones, cediendo sus votos a los dos mejor colocados así como el

retiro del segundo lugar en la segunda ronda, para que el primer lugar se presente sólo a la tercera ronda y cuenta con el apoyo de la mayoría de votos de los consejeros, es claro reflejo del consenso que se requería ofrecer al próximo dirigente nacional de partido.

En esta ocasión, no se presentaron aspectos irreconciliables entre las fracciones panistas, el debate se desplazó de la pureza doctrinaria a las cualidades personales del futuro presidente: líder, organizador o ideólogo tal como se presentaba con los aspirantes "alvaristas": Elizondo, Ling y Castillo Peraza.

La incertidumbre caracterizó la elección del dirigente nacional panista, los votos no estuvieron claramente definidos y aún en los últimos momentos, los consejeros nacionales ofrecieron sufragar a favor de dos y hasta tres de los candidatos. Ninguno de los aspirantes obtuvo la mayoría requerida de Consejeros Nacionales a su favor (143 de 212 probables) en la primera vuelta y se tuvo que llegar a un tercer momento de votación, para que Carlos Castillo Peraza lograra el porcentaje requerido.

Con la elección del presidente en el PAN, se inicia el proceso que culminará en las elecciones presidenciales de 1994, por ello la importancia que esto reviste.

La elección de Carlos Castillo Peraza, representa la continuidad y profundización de la línea actual ya que se considera el artífice y fundamentalista de la actual política del PAN. Por ello su elección significa, privilegiar la política de negociación sobre la presión y el papel central del PAN dentro del funcionamiento del subsistema de partidos del sistema político mexicano.

Por otro lado, la derrota de Rodolfo Elizondo Torres, evitó el ascenso de los partidarios de una línea política que privilegia la presión sobre la negociación, que con la experiencia de la coalición formalizada en las pasadas elecciones estatales con el PRD en Durango, expresa la determinación de esta corriente por conquistar los espacios para gobernar. La posible presidencia de Elizondo abriría la posibilidad para que Vicente Fox o Francisco Barrio, encabezara la candidatura presidencial por el PAN, para 1994.

A pesar de los resultados del 6 de marzo, estas dos posiciones, son las propuestas que polarizan las fuerzas del partido en estos momentos rumbo a la elección presidencial, la de los llamados "bárbaros del norte" y la de los gradualistas continuadores de la política de Luis H. Alvarez.

Esta contienda al interior de PAN, reviste importancia fundamental, ya que en la actualidad, este partido representa en el subsistema de partidos el fiel de la balanza y por ello, los resultados de esta disputa trascienden los marcos meramente partidarios particulares, para insertarse dentro de las preocupaciones nacionales.

Las diferencias hacia 1994, no están resueltas al interior del PAN, por el contrario, tienden a aflorar con mayor fuerza. La postura asumida por Diego Fernández de Cevallos, coordinador de la fracción parlamentaria del PAN, al plantear la renuncia a su cargo es expresión del juego de fuerzas que se reacomoda al interior del partido y que

buscan con el grupo de Ling y Carlos Medina Plasencia incidir en la selección del candidato presidencial. El apoyo de más de 50 diputados panistas, para que se mantuviera en su cargo al actual líder de la fracción parlamentaria, muestra que Fernández de Cevallos es la cabeza de un reagrupamiento que busca dar una nueva cara al partido y que se encuentra enfrentado con el dirigente nacional.

El caso de Vicente Fox, es abiertamente beligerante, contando con el apoyo de Francisco Barrio, quien lo destapó como candidato a la presidencia, manifiesta abiertamente su interés de contender por la presidencia de la república con o sin el apoyo del partido blanquiazul. Ello abriría sin duda un escenario, con serios problemas para mantener la unidad del PAN.

Castillo Peraza, ha manifestado su decisión de mantener un diálogo abierto con todas las fuerzas políticas del país y no renunciar a la negociación con el gobierno para adelantar posiciones. A pesar de que dice, es temprano para hablar de aspiraciones a la candidatura presidencial, no descarta su posible postulación.

Los grupos panistas, tienen consenso en la necesidad de la precisión ideológica del partido, ampliar la comunicación interna y con ello la vida partidaria y el diálogo como fórmula para lograr el tránsito a la democracia, en la que no se ponga en riesgo la estabilidad del país. Sin embargo, las diferencias se han transportado al debate sobre el perfil que deberá tener el candidato a las elecciones de 1994.

Finalmente se sacrificaron los extremos de las corrientes "alvaristas" y en aras de dar continuidad a la política desarrollada en el período de Luis H Alvarez, Carlos Castillo Peraza, asume la presidencia del primer partido de oposición. La tarea prioritaria adecuar los principios ideológicos del partido a los requerimientos de la población nacional, para dar forma al pragmatismo desarrollado y mantener la unidad interna.

La precisión ideológica, busca disminuir las críticas que desde el interior del partido se han hecho a la dirección en el último período, fundamentalmente en relación a su acercamiento con el gobierno, para con ello reducir los riesgos de nuevas fracturas, siempre entre los panistas.

La propuesta de un PAN social, complementa la táctica de fortalecimiento del partido, con esta se busca acercar a un número mayor de simpatizantes de los sectores pobres de la sociedad, disputando un terreno explotado principalmente por partidos como el PRD. Los resultados de acercar al PAN hacia los sectores populares, podrían verse en las próximas elecciones presidenciales.

Por el momento, sin embargo, el reto de mayor dimensión que enfrenta la administración del dirigente yucateco, es transitar por la selección de candidato presidencial, sin que se merme la unidad partidaria.

Los actores y los personajes en el teatro del PRD

La juventud del PRD le ha obligado a mantener divergencias estructurales que, además de las doctrinarias que son necesarias en una organización partidaria, impiden que esta colectividad esté preparada para jugar el juego de partido en el nuevo sistema Liberal-social que se le impone. La conocida contradicción entre caudillismo y partido moderno es una de las etapas que no han podido ser superadas todavía, otras como la permanencia de fracciones, la antítesis entre ciudadanos y militantes, entre centralismo y democracia, son también carencias estructurales formales que no están alejadas de las perspectivas ideológicas respecto del quehacer y del proyecto nacional de cada uno de los componentes de este nuevo partido de izquierda.

Para solventar, en parte estas importantes insuficiencias, frente a un cambio tan relevante en el sistema político mexicano, el PRD ha debido actuar, como en el teatro, y tratar de convencerse así mismo y a sus adherentes que estas circunstancias no son tan agudas como parecieran, así: el caudillo y los subcaudillos deben disfrazarse de dirigentes formales -y viceversa- a cada instante que la acción política lo requiera; la coalición de fracciones dirigentes debe transformarse en Dirección Nacional elegida democráticamente; los militantes orgánicos en ciudadanos y hasta independientes; y, al parecer en definitiva, la élite dirigente puede adoptar la forma de no ser más que expresión de una totalmente amorfa y difusa representación popular.

El PRD enfrenta su primera sucesión presidencial como partido nacional con perfil propio y en condiciones de definir, no sólo su propia ruta, sino al mismo tiempo de incidir en la de otras fuerzas políticas. Este desafío no es el mayor. Al igual que el PRI tradicional, y el PAN, debe decidir si está en condiciones, si puede y si quiere, participar en el sistema político vigente: el del Liberalismo social. Es decir, si está dispuesto a participar como una parte, con derechos y respeto a su autonomía relativa, dentro de un esquema capitalista excluyente que le permita, poco a poco, imponer sus principios populares, hasta ahora desdibujados por la querrela ideológica. Si no está dispuesto y no quiere pasará a formar parte de la pluralidad de expresiones políticas marginales aumentando el número de ellas mediante su rápida división.

Cuatro son los desafíos -ante los temas de moda de la política- que permiten guiar la disyuntiva que enfrenta el PRD ante el sistema político que le impone y que lo acorrala; así como sus perspectivas a futuro: 1) La forma de elección del candidato presidencial; 2) La presidencia del partido; 3) La reestructuración partidaria; y, 4) Las alianzas posibles. Hasta ahora el PRD ha debido recurrir al teatro y presentar personajes diversos con los mismos actores, para, quizás, en el futuro jugar a la política real.

Candidato presidencial

El día 5 de febrero de 1993, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (CCS) fue postulado y aceptó la candidatura para contender por la presidencia de la República haciendo caso omiso de la tradición política y restando importancia al "destape" o a la postulación de los otros partidos. Este hecho muestra la necesidad del PRD más bien de afianzarse al interior que aceptar el juego de las querrelas interpartidos. En esta necesidad Cuauhtémoc Cárdenas, contradictoriamente, como caudillo indiscutido del PRD afirma que aceptaba

la postulación "porque esta candidatura la hemos venido construyendo entre muchos. No es, por su condición de amplia y democrática, una candidatura de carácter personalista. Esas candidaturas no sirven ni a México ni a la democracia". [16] Su postulación abriría, si le hiciéramos caso al candidato del PRD, a una nueva forma novedosa y paradójica - aunque explicable- en la política nacional que vincula principios democráticos y caudillistas, partidarios y sociedad indiferenciada. Es decir, no es candidato de un partido, sino de ciudadanos distinguidos; no surge de una consulta directa, pero no es una imposición de una pequeña camarilla y, no se presenta como única posibilidad, sino que abre ésta al surgimiento de un candidato más fuerte y capaz de concitar alianzas.

Por otro lado, su candidatura, no siendo de partido, define los tiempos del PRD, incide en su reestructuración y abre la posibilidad de llevar a cabo alianzas con fuerzas políticas y sociales.

Seis son las razones de su postulación:

1. Por su inquebrantable decisión en la defensa de los principios de la Revolución Mexicana.
2. Por su probada honradez como funcionario público, representante popular y gobernante.
3. Por el conocimiento y la experiencia que ha adquirido recorriendo el país entero desde 1987.
4. Por su insobornable defensa del sufragio efectivo y de la democracia.
5. Porque es un ciudadano que por su prestigio puede representar a otras expresiones ideológicas y políticas que demandan también la transición a la democracia.
6. Porque será un presidente respetable en el interior y exterior del país". [17]

Cuauhtémoc Cárdenas aparece así como un candidato que surge en momentos difíciles para los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, que en sus aún no concluidos reacomodos, tendrá la capacidad de acelerar y/o detener, pero que no pasara inadvertido.

Un interinato en la dirección nacional del PRD

El 26 de febrero, ante el pleno del Consejo Nacional del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas pidió ser relevado de la dirigencia nacional y marcó el ritmo y los tiempos de la reestructuración del partido. El 28 de febrero es electo Roberto Robles Garnica con 102 votos, contra 43 de Saúl Escobar, como presidente nacional interino del PRD.

Ambos hechos se inscriben dentro de una misma línea, hacer la transición de la dirección nacional manejable, en donde la negociación se eleve por encima de la confrontación.

Roberto Robles Garnica señaló: "Yo me siento capaz para encabezar la transición perredista. Tengo muy buena relación con los compañeros de partido, tengo fama de ser conciliador y tolerante y celoso del respeto a la legalidad partidaria" [18]

Podríamos afirmar que dicho período de transición puede convertirse en un proceso de institucionalización de las diferencias al interior del partido, al mismo tiempo que se institucionaliza la presidencia y el Consejo del mismo, lo cual no elimina protagonismos individualistas, pero sí los disminuye y subordina a instancias orgánicas y métodos aprobados con base a principios.

La transición está marcada por un interinato consensual que se expresó en más de dos tercios del Consejo Nacional, que prefiere evitar los riesgos de la ruptura, la confrontación y el debilitamiento, sin acabar con las divergencias al interior del partido mismo.

La reestructuración

Los reacomodos en el partido pueden ser medidos a partir del consenso generado en torno al presidente interino del partido, el cual puede marcar el sentido de la campaña antes de que sea elegida una nueva dirección nacional y puede acordar con las distintas fuerzas que se han manifestado los principios programáticos de la candidatura anunciada de CCS.

La dimisión de CCS a la presidencia del partido y la aceptación de su postulación como candidato por un grupo de ciudadanos a la presidencia de la República aceleró los tiempos de la reestructuración de la dirección del partido y aceleró la definición de las distintas fuerzas internas. Es así que se expresan seis tendencias en:

1. La plurisecta;
2. Los ex-PSUM;
3. Los institucionales;
4. Los hoolligans;
5. Los ex-Punto Crítico y,
6. La Corriente por la Reforma Democrática.

Dichas tendencias se nuclear en torno a tres aspirantes a dirigir el PRD y estos son: Heberto Castillo Martínez, Porfirio Muñoz Ledo y Pablo Gómez. Sea cual sea el desenlace, lo cierto es que se requiere incorporar a todas las tendencias internas en la dirección nacional partidista a fin de lograr mayor eficacia en la campaña electoral de 1994 y una mayor institucionalidad, pero esto poco servirá para la "competencia de partidos" que se avecina y que requiere dejar de lado los "cuoteos" en la administración del poder.

Los reacomodos en el partido pueden ser inducidos por el presidente interino, si éste es capaz de crear consensos. La reducción del número de miembros del Comité Ejecutivo Nacional, que de 30 se redujo a 17, apunta en tal sentido, conformándose como sigue: "De la ex-Corriente Democrática habrá cinco; del ex-PC, tres; del ex-PST, tres; de la ex-plurisecta, dos; ex-Punto Crítico, dos; uno del ex-PMT y uno independiente". [19]

Un Comité Ejecutivo Nacional más pequeño podría redundar en una mayor eficacia en los trabajos de organización, difusión y relaciones del PRD.

Alianzas, alianzas, alianzas

Uno de los principios más importantes que puede incidir en un amplio espectro de alianzas en torno a una candidatura es la posibilidad de que ésta sea apoyada por amplias fuerzas sociales y partidos políticos.

En la búsqueda de alianzas no queda fuera ninguna fuerza representativa, a decir de Graco Ramírez "entre medianos y pequeños empresarios hay la convicción de que el gobierno impone de modo autoritario un esquema de economía que los ha llevado a la crisis y los grandes empresarios se han manifestado por una salida a la democracia". [20]

Así mismo, el Partido Social Demócrata (PSD) hizo a Cárdenas su candidato y el Partido Foro Democrático (PFD) considera que su primera alianza sería con el PRD. Fuerzas ambas que, al margen de su disposición, tienen la fuerza de su origen, en el sentido de buscar una alternativa diferente a las fuerza políticas de las cuales provienen.

A decir de CCS, "un candidato en campaña e incluso un dirigente de un partido tiene que buscar el acercamiento con los sectores más diversos de la vida activa del país. Evidentemente estaremos buscando cambiar impresiones con la gente representativa de esos grupos y tenemos de hecho propuestas que hacerles a todos". [21] Es así que los empresarios, la Iglesia, el ejército, los movimientos populares, son parte de la estrategia de acercamiento, la cual incluye a miembros distinguidos del mismo partido oficial.

Mientras el PRD diseña su estrategia y avanza en su política de alianzas, los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional tienen como una de sus preocupaciones la posibilidad de desprendimientos, antes y durante el proceso de selección de candidatos, lo que hace a sus procesos internos susceptibles de la influencia de una candidatura en marcha.

El PRD tiene frente a sí mismo la tarea de consolidar su estructura partidaria, alianzas en torno a principios y candidatos y la candidatura de su líder CCS. De su eficacia depende su futuro como organización política nacional.

A modo de coda

Las preocupaciones sobre los chismes políticos previos a una elección presidencial no dejan de tener el sabor de, eso, el de los chismes. Más importante que considerar las querellas internas e incluso las diferencias políticas y hasta la política de alianzas, más conveniente, es considerar como ineludibles las transformación en el sistema político en general y en especial el sistema de partidos.

Es obvio que 1994 no será un nuevo 1988, el PRI ganará, como el partido que ha sido tradicionalmente, su última elección, posteriormente si lo hace ya no será el mismo de siempre; probablemente no estará en juego una alternancia en el poder; y mas bien lo que

se anunciará, y en ese sentido se abrirá un "tiempo de coyuntura", en el que se definirá, por primera vez, "una competencia de partidos", aunque sea a la mexicana.

TITULO DEL RECUADRO:

Declaraciones y propuestas de los assembleístas en torno a "Las formas de gobierno y derechos ciudadanos" para la reforma política del D.F. (Diciembre 1992 a Febrero 1993)

RECUADRO:

PRI

01-DIC Ernesto Aguilar Apis, se pronunció por una "reforma posible" que considere la elección indirecta del Poder Ejecutivo local -regente y delegados-, a través de la ARDF, que elegiría entre una terna enviada por el Ejecutivo Federal. Este mecanismo, dijo, garantizaría la participación del Gobierno Federal en la elección del poder local; al tiempo que ampliaría la representatividad política de sus habitantes. La ARDF además ampliaría sus facultades en lo concerniente al presupuesto capitalino. Por lo que respecta a las juntas vecinales, demandó su fortalecimiento mediante una autonomía económica que les permita actuar sin subordinación financiera en sus funciones de fiscalización del trabajo de las autoridades políticas.

19-ENE Demetrio Sodi de la Tijera, advirtió que para la reforma política tendrá que tomarse en cuenta el resultado del plebiscito ciudadano, el cual fue convocado por nueve assembleístas de todos los partidos (excepto el PPS) para que la población exprese el 21 de marzo si quiere o no elegir a las autoridades del D.F.; si quiere o no que esta ciudad se convierta en un Estado; y, si quiere o no que se cuente con un Congreso Local. Subrayó que debe efectuarse una reforma integral la cual significa que no debe ser una reforma de parches, como los cambios electorales que hace el gobierno cada tres años dependiendo de los resultados de los comicios. Asimismo afirmó que la Reforma Política para el D.F. se ha frenado por la incapacidad del Ejecutivo mexicano para convivir y compartir espacios políticos con otros poderes.

11-ENE, Jorge Schiaffino I., Secretario de la Comisión de Gobierno, propuso aumentar las facultades de la ARDF para ratificar el nombramiento del titular del DDF, y tenga también facultades de remover al jefe del gobierno capitalino por causas justificadas, a través de una votación de mayoría calificada. También se pronunció en contra del régimen municipal para el DF porque ello constituiría un riesgo innecesario para cubrir en forma debida la demanda de bienes y servicios en cada demarcación. Además -dijo-, con los municipios se condenará a los pobres de la ciudad a no sólo seguir siéndolo, sino a carecer de servicios básicos, porque los recursos que se recaudan por impuestos serían insuficientes. Demandó que quienes han apoyado la creación del Estado 32 y los municipios, no han dicho como realizarlo, de ahí que el PRI, al presentar su propuesta debe tomar su posición con responsabilidad.

PAN

10-DIC Jorge A. Ling Altamirano, presidente de la Comisión de Vialidad y Transporte, advirtió que el tricolor será el culpable de que no se concrete la Reforma Política del DF por no contar con una propuesta concreta que derogue la iniciativa de Acción Nacional de crear el Estado 32, con sus municipios y leyes electorales correspondientes. Además manifestó que la Reforma Política, dentro del Pacto Federal, será usada cómo bandera del PRI en la sucesión presidencial. con lo cual sólo se beneficiará a un solo partido y a su candidato. Por otro lado, aseveró que "no sólo quieren que se perfeccione la eficacia administrativa, sino también exigen el perfeccionamiento en el sistema jurídico-político".

11-ENE Encabezados por el representante Hiram Escudero Alvarez, los panistas consideraron que "ni el gobierno ni su partido han presentado una propuesta formal sobre la Reforma Política. Sin embargo, varios miembros del partido oficial han expresado opiniones que se supone han sido a título personal, pero obviamente dentro de una línea fijada por el gobierno". Incluso consideraron que esas opiniones priístas, las más repetidas son: la creencia de que a los capitalinos lo único que les importa es que resuelvan sus problemas no la forma de gobierno, y que sería conveniente una coordinación metropolitana global.

13-ENE Patricia Carduño señaló que una democratización plena implica la capacidad de incidencia en la elaboración de leyes, establecimiento de prioridades presupuestales y discusión de la política urbana. Asimismo, los diversos representantes panistas demandaron la creación del Estado 32, conformar un congreso local, elección de autoridades y modificaciones a la estructura del poder judicial. Por su parte, el asambleísta Gerardo Medina, aseveró que la posición expuesta por el PRI -de creación de alcaldía- era más bien un catálogo de todas las que se han presentado ante la mesa de concertación, y que en los hechos no había una propuesta oficial de partido.

PRD

13-ENE El asambleísta Pablo Gómez cuestionó la postura del PRI sobre la elección de un alcalde en sustitución del jefe del DDF y destacó, a su vez, que históricamente la ciudad no ha tenido capacidad para adoptar decisiones propias por su dependencia con el gobierno federal. Es falso el argumento de la dualidad de poderes en el DF. Tampoco, agregó, es válido atribuir la falta de democracia en esta ciudad a la magnitud de los problemas, porque éstos han crecido por la ausencia de un poder local. Además afirmó que el problema no está en mantener a la Ciudad apaciguada, sino en iniciar el proceso de restauración de poderes locales que representen a las fuerzas políticas locales y su correlación.

Ese mismo día la fracción perredista ratificó su postura de la elección de autoridades, creación del Estado 32 y de municipios.

18-ENE. Amalia García Medina propuso que el plebiscito sea considerado como complemento de las audiencias para la Reforma Política, a fin de que ésta se apegue a las demandas reales de democracia y participación ciudadana.

Fuentes: La Jornada y El Financiero, Diciembre 92, Febrero 93. Aida Escamilla Rubio. UAM-Azcapotzalco.

TITULO DEL RECUADRO:

Declaraciones y propuestas de los partidos políticos sobre "las formas de gobierno y derechos ciudadanos" para la reforma política del D.F. (Diciembre 1992 a Febrero 1993)

RECUADRO:

PRI

14-ENE El PRI propuso la transformación de la regencia en una alcaldía tras señalar que para el partido es inviable el Estado 32, sostuvo que existen cinco opciones en cuanto a sus facultades: que el alcalde tenga iniciativa de proyectos legislativos enviados a la Cámara de Diputados, con una ARDF con las mismas facultades; facultades legislativas a la ARDF en materia presupuestal; capacidad al alcalde de iniciativa de proyectos de ley en materia económica en detrimento de las facultades presidenciales, exclusivamente en este rubro; facultades legislativas económicas y en el uso del suelo, así como un alcalde con facultad reglamentaria; y por último, facultades legislativas amplias a la ARDF y supresión de estas facultades de la Cámara de Diputados. De igual forma, el alcalde asumiría la capacidad de iniciativa de la presidencia. Eduardo Miramontes Escobedo, representante priísta, al exponer la postura de su partido dijo que la fuente de legitimidad está contenida en nueve posibles opciones que van desde la elección directa del alcalde y de los delegados hasta su designación vía presidencial.

15-ENE Alfredo de la Rosa Chávez, Secretario General del PRI, afirmó que la propuesta de su partido para la creación de una alcaldía en la Cd. de México sería una solución adecuada, pues estaría más cerca de la problemática de los capitalinos, y que dicha instancia tendría su propia jurisdicción y patrimonio, constituyéndose como órgano de gobierno.

23-ENE Manuel Aguilera Gómez, Senador priísta del D.F., afirmó que la desaparición del D.F. es imposible porque crearía "un desbarajuste jurídico fenomenal en el país". Explicó: "Cada uno de los Estados tiene sus propias leyes, pero no en un sentido acabado", y por ello esos vacíos se llenan con los ordenamientos de la capital. Tampoco justificó que las otras fuerzas busquen mayores espacios electorales, en esa retórica: "Es legítima la defensa que hacen los partidos políticos para buscar una mayor participación en los espacios de poder, pero esta no es nuestra misión especial. Buscar cargos de elección popular en los que puedan participar es un medio y no debe ser un objetivo es sí mismo".

PAN

19-DIC José Angel Conchello, dirigente panista del Comité Regional en el D.F. consideró que 1992 fue un año importante en la historia política del D.F., pues se iniciaron audiencias públicas para conocer opiniones en torno a la Reforma Política de la Ciudad de México; argumentó que la elección del regente o delegados en la Ciudad de México resolverá el problema de la democracia, en virtud de que la misma debe perfeccionarse y extenderse a todo el país.

11-ENE Pablo Retes González indicó que Acción Nacional ha planteado la necesidad de llevar a cabo una reforma política a fondo, que sea democrática, pero sin que ello se traduzca de manera mecánica y acrítica en una oferta política simplista e irresponsable. Se busca, destacó, acabar con el centralismo y crear una reforma integral que verdaderamente le de vigencia al régimen municipal y que elimine en el D.F. una forma de gobierno que es premoderna. Sin embargo, el panista apuntó, que al plantear la municipalización existe el riesgo de caer en situaciones graves de ineficiencia, sobre todo en lo tocante a la prestación de servicios derivado de la pulverización de definir y ejecutar políticas, así como en la instrumentación de programas".

08-FEB José Angel Conchello aseveró que las audiencias públicas fueron un mentis para quienes piensan que el ciudadano capitalino es indiferente a los cambios, "El D.F. está pendiente y quiere un cambio en nuestra Ciudad". También, dijo, en las discusiones se expresaron las más encontradas posiciones políticas "Desde aquellos que quieren simplemente que se otorgue más facultades a la ARDF y que todo siga igual, hasta aquellos que buscan la democracia en toda la línea, incluso hasta que se elijan los jueces de barrio ".

PRD

08-DIC. La Corriente por la Reforma Democrática (CRD) del PRD señala que está claro que el PRI es el principal obstáculo para la reforma política en el D.F., pero también es cierto que el PRD no ha sabido elaborar una propuesta concreta de avance político y diseñar una estrategia para avanzar en la reforma. La CRD reconoce que cometió un error al haber reeditado la discusión sobre el retiro de la dirigencia perredista capitalina de la concertación.

10-ENE Manuel Rascón, Presidente del PRD en el D.F., señaló que la reforma que anunciará Camacho Solís en abril pudiera estar limitada a asuntos meramente administrativos debido a que el Ejecutivo Federal, ha manifestado un compromiso al respecto, ni el PRI ha presentado una propuesta concreta. Rascón indicó que todos los partidos de oposición "hemos planteado ya los cambios políticos que requiere el gobierno capitalino", sin embargo, ni el Ejecutivo Federal ni el partido oficial han fijado su posición.

28-ENE Patricia Ruiz, en nombre del PRD, sostuvo que la democracia no está reñida con la eficiencia administrativa y aseveró que su partido estaría dispuesto a fijar plazos en el proceso de transición. También cuestionó la carencia de autonomía del gobierno de la Ciudad, que impide adoptar decisiones en procesos fundamentales.

Señaló que el establecimiento de los poderes locales debe establecerse mediante una transición determinada con plazos pactados constitucionalmente, que permitan ir constituyendo un gobierno propio.

PPS

08-FEB Alfredo Reyes Contreras, destacó que las audiencias pusieron de manifiesto que la estructura actual del gobierno es "antidemocrática e insatisfactoria de las demandas sociales; porque niega el más elemental derecho político". Sostuvo que para su partido es preciso una profunda reforma social, para alcanzar una verdadera y auténtica democratización. En este sentido ratificó la propuesta pepesista de convertir al Distrito Federal en el Estado de Anáhuac.

PARM

08-FEB Adolfo Kunz Bolaños, cuestionó la ausencia de un compromiso político del gobierno y del PRI para alcanzar una reforma profunda. Aseveró que es necesario distinguir los cambios políticos de los administrativos: "Es necesario definir primero la forma política y el grado de democracia que tendrá el D.F., y posteriormente discutir las cuestiones técnicas y administrativas".

PFCRN

08-ENE Beatriz Gallardo, destacó que las audiencias fueron una consulta popular amplia en la que se postularon los primeros consensos para la discusión posterior: elección de gobernantes, creación de un Consejo Metropolitano con carácter ejecutivo para la administración de servicios básicos, el fortalecimiento de la estructura vecinal a través de nuevos esquemas y mayores facultades a la ARDF, a fin de dotarla con capacidad legislativa.

Fuentes: La Jornada y El Financiero, Diciembre 92, Febrero 93. Aida Escamilla Rubio. UAM-Azcapotzalco

CITAS:

[*] Raúl Rodríguez preparó y coordinó la información aportada para este Análisis de Coyuntura por el Banco de Datos y Taller de Coyuntura del Programa de Seguimiento de la Realidad Mexicana Actual (P.S.R.M.A.)

[**] Investigadores del Depto. de Sociología, UAM-A y del grupo El Cotidiano

[1] Offe, Claus: Partidos políticos y movimientos sociales. Editorial Sistema, Madrid, 1988. También, Bolívar Espinoza, Augusto, Después del Estado de Bienestar en México, Política núm. 57, 7 de junio de 1990. En este último artículo se hacen algunas

apreciaciones en torno a la posibilidad de hablar de Estado de Bienestar en México a pesar de la ausencia de la "competencia de partidos" a que hace alusión Offe.

[2] Bolívar Espinoza, Augusto, Bienestar a la mexicana, Política núm. 51. En este artículo se muestra como la coherencia del sistema político mexicano más que ser el resultado de un acuerdo derivado de la "competencia de partidos" -como lo postula Offe como condición para el establecimiento de un Estado de bienestar-, esa "competencia" se da al interior del sistema mismo, hoy en el Liberalismo-social, esto será cada vez más imposible.

[3] El Economista, febrero 26 de 1993, primera plana.

[4] El Nacional, marzo 4 de 1993, primera plana.

[5] El Economista, marzo 10 de 1993. primera Plana.

[6] El Nacional, marzo 5 de 1993, p. 3.

[7] El Nacional, marzo 5 de 1993, p.4.

[8] El Nacional, marzo 5 de 1993, p.4.

[9] En este aspecto, se dice, que se busca que llegue a ser "preponderante el juego de intereses de individuos, grupos y aún organizaciones. Aquí se debe evitar caer en otro extremo; el de preocuparse más por el procedimiento que por las consecuencias de su aplicación" aunque insistiendo en que "deben superarse los juegos de intereses parciales", El Nacional, marzo 5 de 1993, p. 6.

[10] En este aspecto, se dice, "se debe evitar derroches o desplantes innecesarios; las movilizaciones manipuladas a nadie convencen y a muchos ofenden", afirmó Borrego Estrada, El Nacional, marzo 5 de 1993, p. 6.

[11] Tema que es "el de mayor trascendencia política (hay) que abordarlo con responsabilidad y resolverlo con eficacia es compromiso ineludible", aunque es necesario hacer notar que no abundó sobre el tema a pesar de su trascendencia, El Nacional, marzo 5 de 1993, p. 6.

[12] Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP), "Claves Políticas". Marzo 12 de 1993, p. 3.

[13] La parte provocadora del análisis del IMEP es que "los jefes del PRI pretendieron otra vez perpetrar un madrugete" al hacer acopio de recursos antes que las otras organizaciones partidarias. De tal suerte que la información, primera hipótesis, no necesariamente fue una filtración de información sobre la que perdió control el institucional, sino que es parte de un plan -segunda hipótesis- en el cual "la información fue sembrada por alguna oficina del partido o del gobierno, entonces lo que ha sido visto

como un mayúsculo error político fue más bien una estrategia cuidadosamente diseñada", El Nacional, marzo 5 de 1993, p.4.

[14] En la actualidad el partido de oposición más importante en el país, el PAN, cuenta con ochenta diputados federales, más de cincuenta diputados locales, un senador, cerca de cien presidentes municipales y tres gobernadores y 111 mil militantes, por ello gobierna más de 15 millones de ciudadanos, lo que representa el 20% del total de mexicanos. Los avances obtenidos en el período de dirección de Luis H. Alvarez han significado para el partido blanquiazul el incremento substancial de sus puestos de representación popular en más del 100%, así como el desarrollo y consolidación de la estructura partidaria en Estados como Guanajuato, Chihuahua, Baja California y el propio Yucatán, que han redituado en incrementos de 200% y hasta 400% en su militancia. Más allá de los logros numéricos, la política desarrollada en los últimos seis años bajo la dirección de Alvarez, ha convertido a este partido en estratégico en el subsistema de partidos y clave en el funcionamiento del sistema político. Por todo ello dos son los elementos que llaman la atención de esta contienda interna, las características que tomará la continuidad de la línea establecida por los "alvaristas" y con ello el quehacer político para enfrentar las elecciones presidenciales de 1994.

[15] Los estatutos de Acción Nacional, establecen que los aspirantes a la presidencia de este organismo político, deberán contar para su registro con el apoyo de 10 consejeros del partido o, en su defecto, ser propuesto por tres Comités Estatales y deberán de obtener el 66% de los votos del total del Consejo Nacional para ser declarado presidente del partido. El Consejo Nacional se integra con los consejeros electos en Asamblea General de cada entidad -tomando en cuenta al número de militantes y los votos obtenidos- los 32 dirigentes estatales y la propia Dirección Nacional, se prevé que en este período el consejo sea integrado por más de 210 miembros, cantidad superior a la expresada en la elección de 1990.

[16] La Jornada, febrero 6 de 1993, p. 12.

[17] La Jornada, febrero 6 de 1993, p. 12.

[18] La Jornada febrero 3 1993, p. 9.

[19] La Jornada marzo 10 de 1993, p. 8.

[20] El Financiero, febrero 22 de 1993, p. 72.

[21] El Financiero, febrero 9 de 1993, p. 40.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Economía Informal

TITULO: El Comercio en vía Pública. La Economía Informal en la Ciudad de México [*]

ABSTRACT:

La proliferación y el arraigo que el comercio informal ha registrado en la Ciudad de México dio lugar a que la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México tomará la determinación de realizar diversos estudios sobre este fenómeno y proponer diversas medidas de solución orientadas a evitar que continúe generando problemas la permanencia de este tipo de comercio que se manifiesta a través de tianguis, puestos metálicos fijos y semifijos en la vía pública, puestos aislados en las salidas de escuelas, metro, dependencias públicas y privadas, etc.

TEXTO:

La Economía Subterránea, Clandestina o Informal, puede entenderse, como el conjunto de actividades a través de las cuales se realizan diversas transacciones de bienes o servicios que no se registran en las estadísticas e indicadores nacionales, ya que al ser omitida ante la autoridad fiscal la declaración de los ingresos que generan, quedan fuera de la contabilidad del país. De esta manera, la Economía Subterránea se traduce en el Producto Interno Bruto no contabilizado.

Las actividades que se desenvuelven en el marco de la informalidad aparecen dentro de todos los sectores que integran la economía nacional (Agropecuaria, Industrial y de Servicios) y de estas actividades pueden destacar las siguientes: tráfico de droga; juegos clandestinos; contrabando de mercancías; créditos fuera del mercado financiero; agiotaje; intercambio de mercancías no declaradas; arrendamiento de vivienda no reportada; operaciones de trueque de bienes o servicios y el comercio en vía pública, principalmente.

De estas actividades una de las que ha generado enorme preocupación en la Ciudad de México es la relativa al comercio informal, que es la parte del ICEBERG DE LA ILEGALIDAD que sale a la superficie.

Por otro lado y tomando como base los datos obtenidos de los estudios realizados por la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, sobre el fenómeno del comercio ambulante, así como los resultados oportunos de los Censos Económicos, se estima que durante 1992 el comercio organizado en nuestra capital, sumó 149,435 establecimientos contra 136,919 puestos instalados en la vía pública de manera ilegal cifra que representa el 91.6% del comercio legalmente establecido, (sin considerar los que operan año con año

en la época decembrina, mismos que ascienden aproximadamente a 10,000 en el Centro Histórico).

Ante esta situación y de continuar la misma tendencia de crecimiento promedio anual de 3.3% para el comercio organizado y de 6.9% para el informal se estima que en dos años más, el número de vendedores informales será mayor a los establecimientos del comercio formal en la Ciudad de México.

Crecimiento del Comercio Organizado y Vendedores Ambulantes Durante 1989-1993[H-]

Cabe señalar que el problema no sólo es el crecimiento desmesurado del comercio informal, sino que presenta repercusiones negativas en otros renglones como son:

- Evasión Fiscal,
- Deterioro ambiental,
- Inseguridad pública,
- Problemas de salud,
- Falta de garantías para el consumidor,
- Trastornos a la vialidad,
- Afectación a la imagen Turística de la Ciudad, y
- Contrabando, entre otros.

Evasión Fiscal. Sobre este aspecto es importante plantear como premisa el fundamento jurídico que establece la obligación de pagar impuestos; en este sentido la norma suprema es el artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se dispone que es obligación de todos los mexicanos, el contribuir en la forma proporcional y equitativa que señalen las leyes, a sufragar los gastos públicos del estado o municipio en que residan.

Proporcional significa que se pague el impuesto en función a los ingresos o utilidades que se perciban y equitativo que la Ley se aplique por igual a todos los contribuyentes que se encuentren bajo un mismo supuesto.

Por otro lado, el Artículo 5o. Constitucional establece que todos los ciudadanos mexicanos podrán dedicarse al comercio, siempre y cuando éste sea lícito y no se dañen los derechos de terceros o de la comunidad.

Con estas consideraciones se puede concluir que en México se garantiza la libertad de comercio, pero paralelamente se establece la obligación de pagar impuestos.

De acuerdo con la investigación y estimación realizada por CANACO, se calcula que durante 1992, el comercio informal realizó ventas promedio por 3,608 millones de Nuevos Pesos, lo que representó una evasión fiscal para dicho año de cerca de 1,000 millones de Nuevos Pesos, aproximadamente.

La tendencia que siguen los puestos y las ventas del comercio en la vía pública es creciente, por lo cual al paso del tiempo, de no controlarse su proliferación y su formal desenvolvimiento, el impacto que tendrán dichas ventas en la recaudación fiscal será cada vez mayor.

Deterioro ambiental. El comercio informal representa un problema grave para el medio ambiente de la ciudad, ya que muchos de los encargados o propietarios de puestos ambulantes realizan sus necesidades fisiológicas en lotes baldíos, calles y avenidas. Asimismo, los miles de puestos fijos y semifijos que expenden alimentos, al no contar con drenaje y recipientes de basura, arrojan diariamente a la vía pública, agua contaminada desperdicios sólidos, etc.

Los congestionamientos que provocan los mercados sobre ruedas y los puestos en la vía pública contribuyen a que los índices de contaminación sean elevados.

La Ciudad de México, está pagando un costo muy elevado por la multiplicación anárquica de comercios ilegales en diversas calles y avenidas importantes de la capital.

Inseguridad pública. La Cámara de Comercio, ha manifestado su constante preocupación por la inseguridad que prevalece en los lugares en donde se instalan puestos ilegales de comida, electrónica, etc. debido a varias causas:

- Manejo de tanques de gas sin los mínimos cuidados.
- Obstrucción del tránsito peatonal y vehicular.
- Agresión a los transeúntes que por accidente se tropiezan con sus puestos o interfieren en sus actividades.
- Instalación de conexiones clandestinas en las fuentes emisoras de energía eléctrica.
- Robos a los consumidores.

Problemas de salud. Es de todos conocido que la venta de alimentos en la vía pública es una actividad que en los últimos años ha crecido en forma alarmante en la Ciudad de México, convirtiéndose en la actualidad en uno de los principales problemas para la sociedad por los daños que provoca en la salud de los consumidores.

Estos problemas se agravan principalmente debido a que los expendios de comida carecen de:

- Equipo de refrigeración,
- Servicios sanitarios y,
- Agua potable.

Falta de garantías para el consumidor. La normatividad comercial que rige en México es un instrumental jurídico de carácter obligatorio que se debe cumplir, dada su finalidad de mantener un régimen de control de calidad de los artículos que se producen y comercializan en el territorio nacional.

La importancia en el cumplimiento de las normas comerciales estriba en que constituye una herramienta de garantía al consumidor y de esta forma protege sus intereses y economía. En tal virtud, cuando un producto cuenta con el "Sello oficial de garantía" que se deriva del acatamiento de la normatividad, el consumidor cuenta con la certeza de que lo comprado mantiene la calidad establecida en el marco de la legalidad.

Contradiendo lo anterior, todos los productos que se venden en la vía pública, carecen de garantía lo que significa que el consumidor que adquiere productos en puestos ilegales, se encuentra imposibilitado para reclamar al vendedor la devolución del dinero pagado, el cambio del producto cuando sale defectuoso o incluso para demandar el pago de los daños y perjuicios que se le causen.

Trastornos a la vialidad. El comercio ambulante al instalarse en la vía pública obstruye gravemente el tránsito vehicular generando serios contratiempos a la ciudadanía y embotellamientos que contaminan aún más el ambiente.

Evasión Fiscal del Comercio Informal en el Distrito Federal[H-]

Contrabando. Muchos vendedores ambulantes ofrecen productos de procedencia extranjera de dudosa calidad y sin garantía.

De acuerdo con todo lo anterior, la CANACO ha planteado a las autoridades locales y federales varias alternativas de solución, entre las que destacan:

Primera. Transformar a este tipo de comercio irregular en una actividad formal, a través de localizar y establecer espacios idóneos para la promoción de sus verdaderos intereses.

Segunda. Intensificar el proceso de simplificación administrativa o de racionalización de la regulación, y mantener únicamente las disposiciones mínimas indispensables que garanticen dentro del orden jurídico el sano ejercicio de la actividad comercial en general.

Tercera. Difundir los beneficios que confieren los sistemas modernos de comercialización para que los comerciantes informales se convenzan de que operando con la infraestructura necesaria y dentro de la legalidad hay seguridad jurídica y económica en su inversión y trabajo.

Cuarta. Facilitar el acceso hacia la legalidad, eliminando costos y trabas de ventanilla y obligando a que esta actividad se desarrolle con ética y responsabilidad hacia el consumidor.

Quinta. La vía pública debe respetarse como un espacio destinado al interés general. Es necesario aceptar que la libertad de comercio consagrada por el artículo 5o. Constitucional, tiene como limitante el que no se ataquen los derechos de terceros o se afecte a la comunidad.

Sexta. Hacer equitativa la aplicación de las disposiciones fiscales entre comercio informal y comercio legalmente establecido, para cumplir de esta forma con el principio constitucional de proporcionalidad y equidad en los impuestos.

Séptima. Llevar a cabo un registro de la procedencia de los productos que se ofrecen en venta en la vía pública, con el propósito de que se conozca su origen y legitimidad.

Octava. Realizar campañas de concientización orientadas a vigorizar la cultura ecológica de los habitantes, que significa reconocer los daños que ocasionan al medio ambiente los ruidos, olores y los desperdicios de comida que dejan al aire libre.

Novena. Reubicar a los vendedores de vía pública en espacios comerciales que cuenten con la infraestructura necesaria para ejercer su actividad.

Décima. Solicitar a las autoridades respectivas que vigilen con estricto rigor los puestos de comida concesionados a efecto de que cumplan con las normas mínimas de salubridad e higiene.

Décima primera. Concientizar a las autoridades del grave daño que causa a la salud, el manejo inadecuado de los alimentos en la vía pública.

Décima segunda. Prohibir terminantemente que los puestos de alimentos permitidos en la vía pública, operen sin cumplir con las normas de seguridad en el empleo de tanques de gas.

Décima tercera. Establecer esquemas administrativos y fiscales sencillos y adecuados para que las personas que se dediquen a la actividad comercial, lo hagan formalmente.

Décima cuarta. Establecer como requisito y principio básico e indispensable que los espacios que queden libres del ambulante, no vuelvan a ocuparse bajo ningún pretexto o razón por nuevas personas que insistan en este tipo de actividad dañina, perjudicial y carente de solidaridad social.

Localización Actual de Puestos en vía Pública[H-]

CITAS:

[*] Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Seguridad Pública

AUTOR: Ramón Sosamontes Herreramoro [*]

TITULO: El Reclamo de la Seguridad

ABSTRACT:

La seguridad pública ha centrado la atención en los últimos años, tanto de organizaciones políticas y sociales, de la ciudadanía en general, como de las autoridades gubernamentales. Es, de hecho, uno de los asuntos nacionales a resolver; es ya un tema que tiene que ver con el Estado y su modernización, incluso, ahora ya es un tema a debate en las elecciones federales de 1994.

TEXTO:

Los datos del ayer, datos de hoy

La demanda de una mejor seguridad pública alcanza grandes dimensiones y, aún hoy, no ha podido ser satisfecha, convirtiéndose incluso en uno de los fracasos del régimen actual. A pesar de haberse convertido en una de las banderas que enarbó cuando era candidato, el ahora Presidente Carlos Salinas de Gortari. Recordemos su ya célebre discurso dicho en 1988 en la reunión del Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI sobre seguridad pública, efectuada en el Instituto de Ciencias Penales ahora desaparecido.

En aquella ocasión, se preguntó ¿quién no ha padecido vejación en su persona, su familia o sus bienes, o conoce a alguien que ya la haya sufrido?, esta misma pregunta podríamos hacerla en la actualidad y la respuesta será la misma que se dio en 1988 ¡todos! y agregé una sentencia actual: "la realidad está derrotando a los esfuerzos, la criminalidad, la impunidad, la inseguridad y la irritación en ascenso... falta mucha seguridad".

Otros datos que causan angustia y reconocen el fracaso, son los que entonces se dieron y que en la actualidad, con variantes mínimas, se mantienen: "En nuestro país casi el 65% de las personas privadas de su libertad son presos sin condena", lo mismo pasa ahora.

También podríamos decir que es actual la afirmación de entonces de que "la prisión preventiva deja de ser una excepción, para acercarse peligrosamente a ser la regla y nos aleja del procedimiento acusatorio para llevarnos literalmente al encuestadora, y viola abiertamente el principio de presunción de inocencia".

Otros datos nos dicen que la sobrepoblación de los penales rebasa el 60%; que los sueldos y prestaciones de los cuerpos policíacos, de administración y procuración de justicia son excesivamente bajos y que no se sabe, pos inercias del pasado cuales son las

atribuciones de cada una de las corporaciones, con mayor precisión sus competencias y establecer esquemas de seguridad ciudadana y así podríamos ir comparando las promesas con los cumplimientos y el hecho es obvio, porque no se ha cambiado la concepción fundamental que los regímenes han venido aplicando como seguridad pública y es que la seguridad pública se ha aplicado en defensa del Estado y del gobierno y no de la sociedad.

A partir de lo anterior examinemos en primer lugar la situación de la seguridad pública y sus cuerpos encargados de garantizar, procurar y administrar justicia y en seguida, la definición y propuestas para tener una seguridad pública real para la sociedad.

Los cuerpos de seguridad

Los órganos de seguridad pública, de procuración y administración de justicia funcionan con un alto grado de corrupción, lentitud, burocratismo y abusos. Para poder ejercer plenamente los derechos se requiere tener importantes recursos económicos para recibir sus beneficios.

La verdad de perogrullo: la justicia no es gratuita, sino se compra. ¿Quién de los que lean estas líneas no ha tenido que ser parte fortuita o víctima de esa lacra? Desde el policía auxiliar, el de sector, de tránsito, judiciales, personal administrativo en licencias, corralones, agentes del Ministerio Público, secretarios, actuarios, jueces y los magistrados necesitan dinero para efectuar los trámites y las gestiones que, por ley, deberían realizar sin pago alguno.

Aunque la Constitución garantiza una serie de derechos de los presuntos delincuentes, por lo general, aquellos son letra muerta. Un presunto delincuente rico puede salir en libertad, mientras uno de escasos recursos económicos queda en estado de virtual indefensión, los cuerpos policíacos operan en base a la extorsión y con todo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos no gubernamentales, sigue la tortura, el maltrato físico y moral.

La inseguridad pública se refleja en que el 80% de los delitos quedan impunes; en los 75 robos violentos registrados diariamente en el Distrito Federal, el incremento de los 345 delitos violentos cometidos cada semana en el Valle de México; en el bajo número e insuficiente preparación de los policías judiciales y preventivos. Hay, en el Distrito Federal, 2,600 agentes de la policía judicial -léase investigadores- para atender entre 15 y 20 mil denuncias al mes. Existen 2 policías preventivos por cada mil habitantes. [1]

En el Distrito Federal existen aproximadamente 200 mil criminales en el área metropolitana y 7 mil pandillas, con tendencia a incrementarse, datos que son ecatológicos si los unimos al de que los policías preventivos son inexpertos en el manejo de armas de fuego y que carecen de adiestramiento físico, salvo los recién egresados de las Academias de Policía, tal como ellos mismos lo reconocen.

Los datos estadísticos que aunque siempre hay que tomarlos con la duda para no tener conclusiones equivocadas, aún nos pueden llevar a las realidades. Durante los últimos 4 años, más de 30 asaltos bancarios se han registrado en el país, 350 a instituciones gubernamentales, más de 80 secuestros en 1992 perpetrados en el país, 10 asaltos violentos a la semana en carreteras federales, 20 enfrentamientos con armas de alto poder entre el crimen organizado, en una palabra, la delincuencia generalizada o individual ha rebasado la capacidad de respuesta -preventiva y aprensiva- de las corporaciones policíacas y mucho más cuando la policía continúa extorsionando y la población tolerándolo, pero lo más preocupante es que en 1992 se comprobó a nivel nacional, que el 50% de los delitos cometidos son por policías inactivos o retirados, o bien contaron con su complicidad.

A lo anterior hay que agregar que el 40% de los miembros de la policía judicial federal y del Distrito Federal tienen antecedentes penales o son consumidores de algún estupefaciente y ya ni se diga de la existencia de más de 3 mil "ayudantes" de la policía judicial del D.F., mejor conocidos como "madrinas" y que son los que en gran parte realizan acciones delictivas y mantienen nuevamente la existencia de cárceles clandestinas.

Dentro de los datos tenebrosos que nos dice el grado de la inseguridad pública, tenemos el de un informe de la Secretaría General de Protección y Vialidad que indica que de un total de 2,200 solicitudes presentadas, un 45% fue rechazada por no aprobar los exámenes médico-psicométricos. La práctica de los tests y de coeficiente intelectual, dieron un perfil en lo general, inferior al término medio y muchos deficientes.

En el estudio de personalidad, un número importante de solicitudes fueron rechazadas al relucir la drogadicción, pandillerismo y la violencia en la conducta de los aspirantes.

La procedencia de los aspirantes, es básicamente de Ciudad Netzahualcóyotl y de diversas ciudades perdidas de la periferia del Distrito Federal. El 55% de los aspirantes aceptados, no satisfacen el perfil de elementos aptos para ser policías, y se afirma en el informe, que se admiten a los menos malos, de no ser así, vía reclutamiento, ingresarían a la corporación no más de 10 aspirantes.

En lo relativo a requisitos no indispensables, que se pasan por alto, está por ejemplo: lo que se refiere a la estatura mínima ya que sería rechazada la mayoría de aspirantes.

Un ejemplo: de 20 mujeres reclutadas de septiembre a diciembre, ninguna tiene 13 estatura mínima de 1.60 metros.

Hay requisitos no básicos, como el de la cartilla liberada que también se da o recibe un tratamiento especial, porque se presentan muchos remisos y otros con constancias de preliberación, a los que también se admite. pero en lo que se debería ser definitivamente intransigente es en los resultados médicos, en los psicométricos y en la constancia de antecedentes no penales.

En un año fueron estudiadas 1,840 solicitudes de reingreso. El policía sale, permanece buscando trabajo o desempeñando otro y cuando se queda sin él, regresa a la corporación y solicita su reingreso para usar alguna prestación, así sea la más mínima, y abandona la corporación una vez cubierta su necesidad.

En cuanto a la formación policial, se registra un 30% de deserción; el costo por alumno que pagan los contribuyentes es de un millón seiscientos cincuenta mil pesos mensuales (N\$ 1,650). Indudablemente que un policía no se hace en seis meses, período en el que únicamente recibe los conocimientos básicos. Su verdadera formación se logra con la experiencia adquirida con el servicio en la calle.

Es un hecho que la carrera policiaca en el Distrito Federal y se puede decir que con más gravedad en el resto de los Estados, es sumamente deficiente, debido a que tienen baja escolaridad, y en ocasiones se dan casos de aspirantes carentes de vocación policial, que al no conseguir o no poder desempeñar otro trabajo mejor remunerado, se alistan a la policía para esperar mejores oportunidades de empleo y abandonar la corporación en cuanto ésta se les presenta, otros permanecen porque sí llegaron con vocación o ésta se les despierta conforme desempeñan sus funciones. Desafortunadamente también hay quienes ingresan con el desviado pensamiento de que la policía da la oportunidad de extorsionar, para así mejorar su particular situación económica.

Partiendo de lo anterior, los elementos que son aceptados como policías en activo, tienen aún que sortear y hacer frente a las arbitrariedades y corrupteles que predominan en la corporación, las cuales han sido denunciadas por años, sin que la autoridad de una respuesta de fondo. Lo anterior, por la inexistencia de parámetros jurídicos que regulen la actividad interna de la corporación y que den origen a toda clase de decisiones discrecionales como las que se resumen:

- Tráfico de puestos, de comisiones, de ascensos y premios y obligación de comprar las refacciones del equipo en servicio que se deteriora, entregar dádivas por sus uniformes, formituras, pistolas, balas, chamarras, botas y, en general, atención del equipo necesario para el trabajo. Especial atención merece el aspecto de ser clientes cautivos de los talleres "autorizados", para la reparación de sus vehículos que normalmente ofrecen sus servicios a precios más altos de los que operan en el mercado.

- Abuso de autoridad, ubicado en los mandos medios, castigos injustificados por no aceptar cohechos, castigos y dádivas que se dan desde el reclutamiento en la Academia hasta los sectores y grupos.

- Turnos hasta 36 por 12 horas sin ninguna remuneración, que por ley se otorga a cualquier otro trabajador, incluso no clasificado o catalogado. Insinuaciones indecorosas a las mujeres policías que se suman a las anteriores mencionadas.

- Departamentos ilegales internos operando con viejos vicios de origen, que no ofrecen garantías legales en casos de ser procesados. A este marco de desprotección jurídica, se

suma el habitual cohecho del Ministerio Público y del juez, para facilitar los trámites legales.

- En los casos de acuartelamiento, no se cuentan con instalaciones adecuadas, al punto de no contar incluso con camas, baños y alimentación.

Parte de la publicidad que invita a pertenecer a la policía utiliza "ganchos", anunciando prestaciones que en hecho resultan una falsedad y esto no es una consideración nuestra, sino de los propios elementos que lo han denunciado por años.

En lo que se refiere a las policías judiciales, a pesar de los esfuerzos que se han realizado, continúan las violaciones a las garantías de seguridad jurídica y audiencia, en muchos de los casos se siguen violando los Artículos 16, 19 y 21 Constitucionales. Son todavía múltiples las aprehensiones sin orden judicial, la privación ilegal de la libertad, la incomunicación, los obstáculos para la debida intervención de la defensa desde la averiguación previa, y la tortura y malos tratos como método de investigación.

Se debe erradicar definitivamente estas prácticas respetando irrestrictamente las normas constitucionales y los plazos y términos ilegales, si a partir de una revisión del marco jurídico se detectan imprecisiones o ambigüedades que restrinjan los derechos de los ciudadanos, se debe proceder a su modificación.

Es necesario que se de énfasis a la incorporación de métodos modernos de investigación policiaca, a la capacitación intensiva y adecuada de sus integrantes. Paralelamente deben depurarse estos cuerpos policíacos, desvinculando de ellos, aquellos que han incurrido en violaciones, en este sentido la elaboración y depuración permanente de un padrón nacional de la policía, es indispensable para evitar que exista, como a la fecha, solamente un traslado de elementos despedidos por su actividad.

Al mismo tiempo debe incrementarse la vigilancia y sanciones, respecto a los ilícitos y excesos que se cometan.

Debe analizarse con detenimiento la propuesta que diversos juristas y partidos políticos han realizado, para darle menor peso a las declaraciones que los acusados realicen durante la averiguación previa, a efecto de erradicar uno de los objetivos centrales de la tortura y malos tratos por parte de la policía judicial.

Como se señaló al discutirse la Ley Federal en contra de la Tortura, no basta con castigar la tortura, que por otra parte ya está estrictamente prohibida en la Constitución, si la carga de la prueba queda a cargo de la víctima, la sofisticación de los métodos de tortura hacen en la mayoría de los casos sumamente difícil la comprobación de estos hechos por lo cual la solución planteada puede ser una solida para erradicar estos hechos y para obligar a la policía judicial a la utilización de métodos científicos y modernos de investigación, y a la fundamentación adecuada de sus consignaciones.

Por otra parte el Ministerio Público debe cumplir estrictamente su función constitucional y debe hacerse cargo de las investigaciones y de la actuación de su policía auxiliar, la policía judicial; a la fecha todavía la actuación de este cuerpo policiaco se realiza al margen del control y vigilancia del Ministerio Público.

Es el Ministerio Público el representante de la sociedad y por lo tanto debe ser el garante del cumplimiento de la Constitución y de la ley. Se deben hacer los correctivos necesarios para dotar a este importante órgano social de la infraestructura y elementos necesarios para cumplir su elevada función.

También se debe reflexionar acerca de la propuesta que diversas fuerzas políticas y sociales han hecho, para dotar al Ministerio Público de una mayor autonomía del ejecutivo a efecto de que intereses políticos no obstaculicen el adecuado funcionamiento de este órgano.

Es necesario que el judicial sea un verdadero poder, con autonomía, que le permita ejercer debidamente las funciones de impartición de justicia. En este sentido la modificación a los mecanismos de nombramiento actual de ministros, magistrados y jueces, así como el establecimiento de la carrera judicial, son propuestas viables que deben ser discutidas ampliamente, esto aparejado a la necesidad de revisar los recursos con que cuenta actualmente este poder, y que representan por su escasez, obstáculos para proporcionar una justicia expedita como la que consigna la Constitución y que es un reclamo de los ciudadanos.

Como podrá verse el rezago y descuido en los cuerpos de seguridad, sobre todo en la prevención del delito es preocupante, padeciendo sus graves consecuencias el ciudadano que, por derechos constitucional, debe contar con instituciones confiables y creíbles que cuiden de su persona y sus bienes.

La seguridad pública no es un asunto meramente policiaco

El reconocimiento de esta realidad no es suficiente para su mejoramiento, más aún los planes y programas que se implementan por estar sujetos a los vaivenes políticos o demuestran su total ineficiencia o sus posibles bondades, se ven truncados ante los posibles cambios, sujetos a los caprichos de la autoridad en turno, entender la seguridad pública como una razón estrictamente policiaca, sin la participación ciudadana, es continuar con el caduco y viejo concepto de seguridad para el Estado y no al servicio de la sociedad como lo hemos señalado.

El concepto de seguridad pública va mucho más allá de la seguridad para los actos de gobierno, tienen que ver con los bienes y los derechos de los que habitan nuestro país y comprende tanto los derechos humanos como la administración e impartición de justicia; así como la prestación de servicios. Abarca aspectos y complejos que se encuadran dentro del esquema general de un estado de derecho.

Estamos en un momento en que es urgente que Estado y sociedad civil, diseñen y pongan a andar conjuntamente las medidas y modificaciones indispensables para aliviar las tensiones que este problema propicia, y para establecer las bases que conformen condiciones sociales y jurídicas que garanticen a los ciudadanos una vida cotidiana donde priven la libertad y el Estado de Derecho.

La seguridad pública es una de las obligaciones primordiales del Estado; garantizar seguridad pública, implica construir y conservar el entramado que posibilita una convivencia social, armónica, donde los derechos de los ciudadanos y de la comunidad tienen plena vigencia y constituyen las bases del desarrollo social.

De lo anterior se desprende que el campo de la seguridad pública, no puede reducirse a la solución de conflictos jurídicos y mucho menos se trata de un problema "policíaco". El ámbito de la seguridad pública, es mucho más amplio que esto, de tal manera que aquí confluyen los factores económicos, sociales, jurídicos, culturales y políticos presentes en las relaciones sociales.

Para que exista seguridad pública plena debemos garantizar la existencia de un clima que propicie la interrelación adecuada de los individuos que conforman la sociedad, y de éstos con los órganos de gobierno, es una de las finalidades del Estado. En este sentido los factores económicos que determinan la existencia de justicia social; la existencia de formas democráticas de relación entre gobernantes y gobernados; la existencia de espacios educativos y culturales que promuevan el desarrollo social; y la existencia de órganos de prevención, procuración y administración de justicia confiables y eficaces; son requisitos esenciales para hablar de que en una comunidad existe seguridad pública.

Difícilmente por ejemplo atacaremos con éxito la inseguridad pública si se persiste en una política económica, que acentúa el grave deterioro en los niveles de vida de la población, donde aumenta la desigualdad social, el desempleo y encarece los servicios públicos básicos para la población. 9 millones de desempleados, 280 mil más sólo en 1992 en la ciudad de México.

Difícilmente se proporcionará mayor seguridad pública, si se mantiene la estructura política y de justicia que obstaculiza que haya una adecuada intervención de la población en el diseño y vigilancia de políticas y acciones de gobierno, de acuerdo a sus necesidades e intereses.

Difícilmente también, se podrá crear un clima de seguridad en la población, cuando subsisten la violación a los Derechos Humanos y la corrupción por parte de autoridades y cuerpos policíacos.

Cuando bajo la consigna de atacar a la delincuencia se propicia o tolera métodos igualmente ilícitos que tarde o temprano se revierten contra la sociedad y la propia autoridad.

Se requiere un enfoque integral sobre la seguridad pública que parta de la interconexión de los fenómenos sociales, en este sentido consideramos erróneo el tratamiento que el Presidente de la República y por ende el gobierno capitalino dan a la seguridad pública, pretendiendo desvincular el grave deterioro que sufre la población del Distrito Federal y del país, en sus condiciones de vida, del incremento de los ilícitos y la violencia en los últimos años; es erróneo también pretender desvincular la corrupción, ineficacia y autoritarismo existente en autoridades y cuerpos policíacos, de las limitaciones que se imponen actualmente a los ciudadanos no para participar en la elaboración de planes y programas y para ejercer una vigilancia estricta sobre autoridades y cuerpos policíacos; cuando hablamos de la incidencia de algunos delitos en particular, como la violación, por ejemplo, resaltan otras causas generadoras tales como los aspectos educativos y culturales, así como los patrones utilizados por los medios de comunicación que son promotores de violencia y no pueden ser soslayados.

Se requiere entonces combatir las causas generadoras y no solo sus efectos

De poco servirá reforzar a la policía, incrementarla, dotarla de elementos técnicos, de equipamiento adecuado, si las causas generadoras, económicas, políticas y sociales permanecen como hasta ahora o continúan agravándose.

De esta manera, esta especie de mano de mano, policía contra gangsters, no podrá solucionarse positivamente, por el contrario, generará más violencia e incentivará las tentaciones represivas y "duras" presentes en sectores del gobierno y la sociedad, como pasa en varios Estados como Sinaloa o Jalisco.

El incremento de los delitos y la lucha contra la delincuencia, insistimos, no debe traducirse en una confrontación de autoridades y policías contra delincuentes. Es esencialmente una lucha que involucra a la sociedad en su conjunto, donde haber una participación activa de sus integrantes, en primer término para prevenir el delito, lo que implica erradicar o atenuar las causas generadoras de las conductas antisociales; en un segundo momento debe existir una amplia participación en la formulación de planes y programas y en la supervisión y vigilancia de autoridades y cuerpos policíacos.

Además de los aspectos que hemos señalado y que se refieren a factores relativos a la prevención del delito, hay cinco ejes que deben guiar una reforma integral en materia de seguridad pública:

I.- Debe haber una participación más amplia de los ciudadanos y organizaciones sociales en la formulación de políticas y en la vigilancia de los órganos de prevención de delitos y en la procuración e impartición de justicia.

II.- Se debe garantizar y vigilar que la actuación de autoridades y cuerpos policíacos respeten irrestrictamente los Derechos Humanos y las garantías individuales y sociales.

III.- Deben mejorarse las condiciones de trabajo, la capacitación, coordinación y eficacia de los órganos de prevención, procuración e impartición de justicia.

IV.- Se debe hacer una revisión global y una actualización del marco jurídico normativo relacionado con la seguridad pública. Emitir una Ley Federal y revisar el Código Penal, establecer un Registro Nacional de Policías; separar la procuración y administración de justicia de los intereses políticos de las autoridades en turno.

V.- Debe haber una revisión a fondo de los criterios y procedimientos de readaptación social.

Finalmente reitero que aunque en los últimos años se han realizado reformas al marco jurídico normativo relacionado con la seguridad pública, lo cual ha propiciado avances innegables en este aspecto, sin embargo, como lo han señalado diversos juristas, es necesario realizar una revisión integral de los cuerpos jurídicos, a efecto de introducir los aportes de las ciencias penales y hacerlos homogéneos de acuerdo a los avances que en la actualidad se presentan en esta materia, no podemos continuar haciendo reformas parciales que en muchos de los casos obedecen a diversos criterios y concepciones. Es pues, necesaria una revisión global de este marco a partir de los aportes y experiencias de los especialistas, las organizaciones políticas y sociales.

CITAS:

[*] Articulista de La Jornada.

[1] Todos los datos fueron dados a conocer en el Encuentro Ciudadano por la Defensa de la legalidad celebrado los días 29 y 30 de enero de 1993, en Tijuana, Baja California.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Conflictos Obrero-Patronales

AUTOR: Norma Ilse Veloz Avila [*]

TITULO: Entre la Productividad y el Salario... Conflictos y Concertación Obrero-Paternal Enero-Marzo 1993

ABSTRACT:

El presente trabajo constituye un repaso de los principales procesos de negociación obrero-patronal en los primeros tres meses de 1993.

TEXTO:

La última expresión de la concertación de los sectores a nivel nacional, el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE), firmado en octubre de 1992, anticipaba un difícil panorama laboral para 1993, con la fijación de un doble tope salarial: primero, la sugerencia a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM) de asignar el aumento del minisalario en 28 mil viejos pesos mensuales (casi del 7%), y segundo, la recomendación -inédita en la historia de los "pactos"- de que los salarios contractuales se ajustaran al imperativo de la política económica nacional: reducir la inflación a un nivel inferior al cuantificable con dos cifras.

La definición del salario mínimo en 14.27 nuevos pesos diarios (aumento de 7.05%) dio pie a la escaramuza de la Confederación de Trabajadores de México con el poder judicial en la "batalla por los amparos" contra la CNSM, que confirmó la imagen de la central obrera como una organización en busca de no perder su lugar como representante del sector obrero, sin llevar sus acciones más allá del radicalismo verbal.

Si bien la irrisoriedad del monto asignado a los mínimos puede ser minimizada con argumentos tales como "el salario mínimo ya no es percibido casi por nadie", "es tan sólo una medida de referencia", etc., el caso de los salarios contractuales es otro muy diferente. Aquí los sindicatos se enfrentan a una propuesta económica que rebasa con mucho el ámbito de la empresa particular.

En medio de la danza de las cifras, el rezago salarial -experimentado por los trabajadores en toda su magnitud, independientemente de su exacta cuantificación- sitúa de nuevo a la demanda salarial en un lugar destacado, enfrentando al sindicato a los objetivos de la economía nacional y haciendo muy difícil su situación en las revisiones salariales. En el aspecto contractual, la búsqueda de la productividad, con la traducción de sus beneficios en los ingresos de los trabajadores sin pérdida de bilateralidad en las relaciones laborales es el otro eje alrededor del cual se estructuran los principales conflictos y negociaciones obrero-patronales de los primeros tres meses de 1993:

Haciendo referencia en primer lugar a los casos que tienen relación con las industrias regidas por contratos ley (ver recuadro) destaca el prolongado conflicto en la fábrica textil de Río Blanco, Veracruz, en que, con más de ocho meses en huelga, actualmente los trabajadores esperan la resolución del juicio de imputabilidad a la empresa, que podría representarles la adjudicación de la fábrica de ser resuelto en su favor. Este conflicto es un residuo de la ambigua revisión del contrato ley de la industria textil del ramo del algodón en 1992, que se resolvió con convenios individuales en la mayoría de las empresas, en medio de un ataque constante a los contratos ley como obstáculos a la modernización de las empresas. Cincuenta y siete empresas textiles cerraron a raíz de ese conflicto, dando muestra de la poca capacidad competitiva de la industria textil mexicana.

Dos contratos ley se revisaron en el período que va de enero a marzo de este año: el de la industria de la radio y la televisión y el de la industria hulera, ambos con incrementos de 9.9%. El caso de la industria hulera es particularmente relevante, por ser una industria en reestructuración, pero cuya búsqueda de la productividad parece estar cifrada en la pérdida de la bilateralidad y la asunción de los costos por los trabajadores. Así, la patronal realizó diferentes intentos por introducir modificaciones en el contrato ley que significaban aumento en las cargas de trabajo, disminución de salarios, anulación de la bilateralidad, etc., hasta llegar a proponer una única Cláusula de Calidad y Productividad que, a partir de convenios individuales en las empresas, vendría a sustituir al contrato ley. De última hora esta propuesta es retirada por la patronal. Indicativamente, se presenta al mismo tiempo el conflicto en la fábrica llantera Euzkadi, en razón precisamente del convenio de productividad signado el año anterior tras largos meses de negociación, que ahora los empresarios se resisten a poner en práctica por el alto costo que les representa modernizar el equipo y mejorar las condiciones de seguridad e higiene.

En la industria azucarera, el prolongado conflicto entre los dueños de los ingenios y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Azucarera, Alcohólica y Similares (STIAS) tuvo en estos meses un nuevo episodio, con la misma causal: el adeudo millonario de los empresarios del monto de las principales prestaciones, aun después de los ajustes de la pasada revisión del contrato ley en que se suprimieron siete de los doce fideicomisos con que se contaba, transfiriendo sus recursos a un fondo de ahorro. Al parecer, la intervención del gobierno en apoyo a la empresa, con la promoción del Convenio de Concertación para la Industria Azucarera salva por lo pronto la que en este año se considera una "zafra histórica" por los volúmenes de producción que se esperan. El pago del adeudo con el Sindicato tiene un nuevo plazo por 30 días más desde la fecha del convenio.

Por lo que se refiere a las revisiones salariales y contractuales, sobresalen los casos de las tres plantas de la Ford Motor Company en el país, que llevan a cabo sus revisiones en forma independiente. La revisión en la planta de Chihuahua suscitó polémica al hablarse de un arreglo extraoficial que rebasó el tope salarial de 9.9% negociado separadamente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), señalándose presiones de ésta para que los acuerdos contractuales no rebasaran el tope de 9.9%. Este desenlace hizo más difícil la negociación en las otras dos plantas: en Hermosillo, con el estallamiento de la huelga, ahora ya concluida, y en la planta Cuautitlán, aún pendiente, al utilizar la empresa

el argumento de las prestaciones de la STPS en el sentido arriba indicado. Es significativo al mismo tiempo el rejuego que a nivel sindical se produce en esta empresa, esto es, las tensiones entre las directivas sindicales locales y la dirigencia nacional cetemista, a 3 años del conflicto que decidió para esta central la titularidad del contrato colectivo de la Ford, que evidencia ya nuevos intentos por ampliar la participación sindical autónoma.

Para el Sindicato Mexicano de Electricistas, el mes de febrero resultó decisivo en el proceso de transformación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC) en una empresa descentralizada. Se firmaron 2 convenios que avanzan en tal dirección, pero la conformación de dicha empresa no es aún un hecho cierto. Se tiene ahora un compromiso -condicionado- de creación de la nueva empresa y el convenio de asunción de su deuda por el gobierno; sin embargo, la apuesta es muy alta: duplicar el número de usuarios atendidos en un plazo de dos años y medio para alcanzar así los índices de productividad de la Comisión Federal de Electricidad. Más allá de las posibilidades técnicas de esta realización -ciertamente cuestionables-, el reto para el SME es preservar su fuerza y unidad en estos momentos de transición, en que la dirección sindical empieza a ser fuertemente cuestionada por amplios grupos en el sindicato.

Los inconformes con los convenios signados sostienen que el Comité Ejecutivo encabezado por Jorge Sánchez ha comprometido el futuro del sindicato y de la empresa porque los índices de productividad que se plantean, en base al único elemento del número de usuarios atendidos por trabajador, sólo puede lograrse a partir del despido de 10,060 trabajadores; no por otra cosa, sostienen, se habla ya de programas de retiro voluntario. Los convenios, según aducen, no aseguran la conformación de la nueva empresa y si abren las puertas a una posible privatización.

La revisión salarial en la CLFC se dio a la par de las negociaciones para la conformación de la nueva empresa -un motivo más del disgusto de algunos electricistas- y una vez obtenidos un aumento salarial de 8% directo al salario y una cantidad para retabulación, se produce aquí una nueva fuente de conflicto, al ser marginados de la retabulación los trabajadores de los departamentos de Construcción y Talleres (dos de los que estarían en peligro de desaparición) bajo el argumento de que los recursos para retabulación que se entregaron al sindicato "ya se agotaron", lo cual estaría hablando del manejo político de tales recursos obtenidos en la revisión salarial.

Otro caso que despierta interés, tenido por modelo de "sindicalismo concertador", es el del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), el que, ante las dificultades reconocidas de rebasar el tope salarial, ensaya mecanismos alternativos de mejoramiento salarial: por un lado, las negociaciones de convenios de productividad, y por otro, la compactación de especialidades ajustando los salarios al alza.

Cabe mencionarlo, la opción por la vía de concertación de la productividad tuvo en estos primeros meses del año su primera manifestación de protesta en el STRM: trabajadores de planta exterior (única área en que al momento se han instrumentado los convenios de productividad en Telmex) protestaron por el retraso en los pagos, animados sobre todo

por la incertidumbre ante los cambios y su insuficiente participación en la definición de los mismos. Queda pendiente de solución también en el STRM el caso de los trabajadores del área de instalación y mantenimiento de conmutadores que no aceptaron el traslado a otros departamentos y que promovieron una demanda por despojo de materia de trabajo, ante la cual la STPS se declara incompetente porque al tratarse de un conflicto colectivo - los trabajadores argumentan que no es tal- es al STRM al que corresponde negociar y realizar las gestiones.

En los primeros meses del año tienen lugar las revisiones salariales y contractuales de la mayor parte de los sindicatos universitarios. En su mayoría, estos fueron resueltos en el aspecto salarial con aumentos entre 7% y 12%. En el caso de la UNAM; esta vive una importante movilización de su personal académico, en distintos frentes: después de la revisión del contrato colectivo por las AAPAUNAM, a las que cada vez se les concede menor representatividad (sobre todo después de conflictos internos que condujeron a la expulsión de miembros disidentes del CEN), y a partir del reconocimiento del mismo rector de la gravedad de la problemática salarial, distintos grupos de académicos se han propuesto la recuperación de su salario en consonancia con el reconocimiento social e importancia de su labor. No es una lucha unificada aún, pero podrían estarse dando las bases para la largamente proyectada acción conjunta del sindicalismo universitario a nivel nacional, al estarse proyectando ya programas de lucha articulados.

En lo que se refiere a las instituciones de educación media superior y superior pertenecientes al subsistema de instituciones homologadas de la Secretaría de Educación Pública, éstas llevaron a cabo su revisión salarial obteniendo un incremento global de 9.9%, sin que les corresponda ya el aumento que se otorga al nivel básico en el mes de mayo, por lo que el rezago salarial que profesores de este subsistema padecen -no sólo respecto a la inflación acumulada, sino respecto a los profesores del nivel básico- no parece haber sido superado, y si más bien haber trazado un círculo.

Finalmente, lugar destacado tuvieron en estos meses los convenios signados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica para la instrumentación de la carrera magisterial y el programa de basificación, y al mismo tiempo, las protestas de varias secciones del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación contra estos mismos y en pro de otras demandas, estando siendo realizadas en los primeros días de abril pláticas entre la sección 9 del D.F. (CNTE) con el SNTE. Los reclamos se dan en dos niveles: por limitaciones en la aplicación de los programas (así por ejemplo, se critica que esté limitado el número de profesores que tiene acceso a ellos según un techo financiero) y contra los lineamientos de los programas mismos porque afectan derechos establecidos, como los permisos laborales por tiempo indeterminado, la basificación con seis meses de antigüedad, etc. La problemática en el campo educativo es harto complicado -tanto en el aspecto pedagógico como en el sindical- por lo que seguramente en los próximos meses podremos observar el desarrollo de las luchas por la recomposición de fuerzas en el sindicalismo magisterial.

La búsqueda de la productividad y la lucha por un mejor salario, hasta ahora vistos como caminos encontrados, seguirán previsiblemente dando contenido a las negociaciones obrero-patronales de los tiempos en curso.

RECUADRO:

Conflictos y Concertación Obrero-Patronal. (Enero-Marzo, 1993) (I)[H-]

Conflictos y Concertación Obrero-Patronal. (Enero-Marzo, 1993) (II)[H-]

Conflictos y Concertación Obrero-Patronal. (Enero-Marzo, 1993) (III)[H-]

Conflictos y Concertación Obrero-Patronal. (Enero-Marzo, 1993) (IV)[H-]

Conflictos y Concertación Obrero-Patronal. (Enero-Marzo, 1993) (V)[H-]

Conflictos y Concertación Obrero-Patronal. (Enero-Marzo, 1993) (VI)[H-]

CITAS:

[*] Investigadora de El Cotidiano

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

INDICE ANALITICO: Procesos Electorales y Partidos Políticos

AUTOR: Martha Singer S. [], Gustavo Leal F. [***]**

TITULO: Gobernando Desde la Oposición: Ayuntamiento de Durango 1992-1995
[*]

ABSTRACT:

A cinco y medio meses del inicio de la gestión del Prof. Alejandro González Yáñez en el municipio de Durango, Dgo., resulta oportuno detenerse, aislar el proceso en curso e intentar un primer balance entre lo ofertado y lo cumplido; un primer balance tanto del momento electoral y las razones del triunfo, como de los nudos de la gobernabilidad que enfrenta una administración de oposición como la que ésta ejemplifica.

TEXTO:

Durango

El Estado

Después de las experiencias de Gazcón en Nayarit y del PRD en Morelia, Durango es, hoy por hoy, la única capital de un estado federal gobernada por un partido de izquierda realmente existente. [1] Tradicional bastión del caciquismo cetemista (Ramírez Gamero) / cenecista (Silerio Esparza) -principal obstáculo para atraer inversión- y fuerte exportador de mano de obra a los Estados Unidos, Durango es uno de los estados norteros con mayor atraso relativo y donde las dificultades para modernizarlo, han abarcado casi todos los ángulos de su vida social.

Dotado de variados recursos naturales se encuentra, sin embargo, casi desprovisto de industria. El uso del suelo muestra el siguiente panorama: 60% es de agostadero cerril, 30% es de aprovechamiento forestal y sólo 10% tiene potencial agrícola, aunque en éste, el 70% es de temporal y concentra al grueso de la población agrícola. Su "aislamiento" topográfico y lo accidentado de su serranía (las Quebradas), le ha conferido, además, el poco honorable lugar de "punto de paso" del narco hacía el norte de México y los Estados Unidos. Con una superficie de 121.776 Kms. cuadrados y una población (1991) de 1'348.638 habitantes, Durango muestra, además, los siguientes índices de bienestar (véase Cuadro 1).

Cuadro 1. Indices de Bienestar[H-]

Si algo caracteriza a la política estatal y municipal duranguense, ese algo es y ha sido, la ausencia de una generación apostadora; la ausencia de cualquier proyecto económico y políticamente emprendedor.

El municipio [2]

El municipio de Durango se localiza en la parte centro-sur de la entidad. Ocupa una extensión territorial de 8.500 kilómetros cuadrados que corresponden al 6.95% de la superficie estatal y lo sitúa en primer lugar por su superficie en relación a los demás municipios. La cabecera municipal y capital del estado es la ciudad de Durango. La población actual del municipio, según los datos definitivos del XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, es de 413.835 habitantes (200.562 hombres y 213.273 mujeres), los cuales se encuentran distribuidos en 502 localidades. En la ciudad de Durango se concentra el 84% de los habitantes del municipio. Los jóvenes, como en el resto del país, constituyen el sector más numeroso de la comunidad.

La ciudad

La ciudad de Durango cuenta a la fecha con aproximadamente 360 mil habitantes distribuidos en 188 colonias, cuyas viviendas, según los criterios de bienestar del INEGI, en un 76% están en un marco aceptable y 24% están en un marco no aceptable (este último porcentaje se refiere, sobre todo, a las colonias situadas en la periferia de la ciudad). El crecimiento de la ciudad no ha estado sujeto a ningún plan, ni a ningún control. Los asentamientos humanos se han ido creando con serias deficiencias de infraestructura y servicios públicos básicos. La organización y lucha del movimiento urbano popular ha forzado a las instancias gubernamentales a responder a un cúmulo de demandas sociales. [3] El municipio ha experimentado un doble movimiento migratorio: por una parte atrae pobladores del medio rural que buscan mejores expectativas económicas y, por otra parte, tiende a existir una gran emigración a otros estados del país o a los Estados Unidos.

Por lo que se refiere a los servicios públicos, el cuadro municipal muestra que: el 90% de la población cuenta con agua potable aunque el suministro es deficiente; cerca del 80% de la población cuenta con drenaje aunque en algunas zonas de la ciudad está saturado y es deficiente y más del 80% de las viviendas particulares cuentan con energía eléctrica. [4]

La población ocupada alcanza a las 11 8 mil personas, de las cuales 21 mil son obreros y artesanos, 15 mil oficinistas, 12 mil comerciantes y el resto se distribuye en otras actividades. Del total de la población económicamente activa, 21 mil laboran en la industria manufacturera, 189 mil en actividades comerciales y 17 mil en servicios comunales y sociales. Por lo que toca a los salarios, del total de la población económicamente activa, 62,500 ganan entre medio y dos salarios mínimos; 20,500 obtienen entre dos y tres salarios mínimos; 13 mil entre tres y cinco salarios mínimos. Las restantes 12 mil 500 personas perciben entre medio y un salario mínimo. Por tanto, más del 50% de la población ocupada percibe ingresos que no superan los dos salarios mínimos. La población económicamente inactiva alcanza a las 156 mil personas.

En la educación, un total de 38,819 niños carecen de instrucción primaria, mientras que 137,818 alcanzan este nivel. Un total de 143,486 jóvenes carecen de educación media básica, mientras que 69,184 lo tienen. En el rubro de educación media superior, un total de 168,508 habitantes carecen de ella, mientras que 25,311 la tienen. Finalmente, 27,751 personas cuentan con estudios de nivel superior, mientras que 190.956 carecen de ellos. 2,115 personas cuentan con estudios de posgrado.

Un estudio integral de la contaminación en el Valle de Guadiana y en la ciudad de Durango, mostró que en el municipio existe un desequilibrio grave del ecosistema. Ello se refleja en la alteración de la flora, merma paulatina de la fauna, contaminación de aguas, aire, suelo y daños al medio a través de ruidos y olores peligrosos para la salud. [5]

Con una altísima tasa histórica de desempleo aunada al deterioro salarial, la vida económica de la ciudad de Durango gira en torno a: 1) el agio y los prestamistas (actividad secular de la urbe que se ha visto fortalecida por el crecimiento de la "cartera" de las familias nativas; crecimiento que proviene de las divisas que les envían sus familiares que trabajan en los Estados Unidos), 2) el comercio; 3) el mercado inmobiliario y 4) la inversión, el gasto en espectáculos y el "lavado" que genera la narco-economía.

La impronta de este perfil de la ciudad puede apreciarse con nitidez si se considera que, a lo largo de los primeros cinco y medio meses de la gestión municipal entrante, la Secretaría del Ayuntamiento ha recibido un promedio mensual de entre 60 y 70 peticiones de licencias para operar servicios varios, fundamentalmente: taquerías, cantinas, jarcerías y lotes para compra-venta de automóviles, entre otros. Por contraste, a lo largo de los mismos cinco meses y medio se ha instalado solo un establecimiento industrial que, además, no solicitó licencia alguna.

El carisma de Elizondo y la "oportunidad" del PAN

Los "bárbaros del norte"

En 1983 la oposición panista [6] ganó la administración municipal.

La victoria de Rodolfo Elizondo se inscribe en el contexto de la apertura electoral que tuvo lugar durante los primeros tres años del gobierno de Miguel de la Madrid y muy especialmente durante el año de 1983. En este período el PAN vio crecer su fuerza e implantación a nivel local, sobre todo en el norte, lanzando candidaturas carismáticas - como la de Elizondo- y aprovechando la situación social y política del país.

Es importante considerar también que, a partir de 1982, la vida municipal es objeto del fortalecimiento que marca la reforma al Artículo 115 Constitucional. Es sabido que los "beneficios" de este fortalecimiento no se expresaron inmediatamente, con mucho, por causa del turbulento e inestable escenario económico nacional e internacional.

En estas condiciones, Elizondo, como figura carismática y con una oferta de campaña articulada en torno a la generación de fuentes de trabajo, ganó la alcaldía de Durango. Su triunfo se explica también por la permanencia en la memoria popular de la lucha política de su padre, quien después de competir en tres ocasiones, había logrado ganar las elecciones municipales en 1954, pero nunca pudo asumir el cargo: el priísmo histórico se lo impidió.

Aunque los panistas duranguenses consideran que la alcaldía vivió, durante esos tres años, una gestión "modelo", de transición y recuperación, capaz de lograr sanear las finanzas municipales y dotar al ayuntamiento de una infraestructura que podría haber sido consolidada en el siguiente período, la "oportunidad" de Elizondo no dejó huella. Quedó empantanada por la ausencia de un proyecto específico de política municipal; arrollada por el perfil económico de la ciudad y del propio liderazgo panista de Elizondo, que no escapó al peso de la cultura semillera e improductiva de la región. Elizondo no se atrevió a modificar las bases de la impuestación municipal. Es voz popular que el PAN "perdió" las elecciones para los siguientes tres años en la mesa y por un fraude tan evidente como escandaloso. La decepción cundió en las filas panistas, lo cual contribuyó a explicar el alto índice de abstención registrado durante las elecciones de 1989. Su gestión coincidió, además, con la peor astringencia financiera a que haya sido sometida cualquier política municipal de la historia reciente: la de Miguel de la Madrid. Por añadidura gobernó en un marco de "cero" político, tanto por el PRI como por el Comité de Defensa Popular.

El PRI se "recupera"

En 1986, cuando el clima gubernamental hacia la política electoral había regresado al "de todas, todas y carro completo"; cuando era ya un clima de franco cierre a la oposición, sin proyecto alguno de alternativas audaces, el PRI recuperó -por la vía del fraude- la alcaldía para los siguientes tres años. El nuevo munícipe, Emilio Gutiérrez Valles - hombre acaudalado y un poco filántropo-, anhelaba desde hacía tiempo el cargo. Con mucho, su gris gestión se explica, además de la deslegitimación "de origen" que nunca pudo superar, por el abandono en que el PRI (nacional y estatal) deja al ayuntamiento y a su alcalde, así como por las indecisiones del gobernador cetemista, Ramírez Gamero, frente a la ciertamente desligada y muy débil voz local de Gutiérrez.

Las administraciones de Elizondo y Gutiérrez comparten la misma situación: la precaria y fragilísima estructura de los fondos municipales, así como su secular alejamiento de la política nacional. [7]

Ya en el contexto del régimen salinista y la así llamada "ola democratizadora" que despertó, Mójica conserva la alcaldía en manos priístas para el trienio 1989-1992 contando, por vez primera con el recurso PRONASOL. Pero su gestión -acompañada de un Cabildo muy débil, compuesto con regidores poco enérgicos y en el contexto de una sociedad poco participativa-, renueva la cultura de la parsimonia, el clientelismo y la corrupción. Como Elizondo y Gutiérrez, Mójica no se atreve a modificar los impuestos municipales. Si bien es cierto que Elizondo "no pudo", Gutiérrez y Mójica no lo hicieron para evitar afectaciones y, sobre todo, reclamos. De entre la escasa obra pública que

emprende, prioriza siempre la más cara (alguna de ella, sin duda, adecuada): trabajos en el Centro Histórico; colocación de cerca del 95% del alumbrado colonial; inicio de la planta de tratamiento de aguas residuales (que carece de proyecto integral y se realiza con poca supervisión). La sintonía partidaria entre el Gobierno del Estado (Ramírez Gamero) y el Municipio (Mójlca), obliga a que el primero entre "al rescate" del segundo. Tal es el caso de los trabajos de pavimentación.

Aún así, la administración entrante hereda un déficit (deuda del ex-alcalde Mójlca) de aproximadamente 11 mil 250 millones de viejos pesos (11 millones 250 mil de N\$), compuesta de la siguiente manera: 1) 5 mil millones de V\$ (5 mN\$) por concepto de trabajos de pavimentación y guarniciones; 2) 6 mil millones de V\$ (6 mN\$) por concepto de SIDEAPA; 3) 250 millones de V\$ (250 mil N\$) por concepto de un tractor de relleno. De tal suerte que el Cabildo del nuevo ayuntamiento electo en 1992, respondiendo a una iniciativa de la fracción panista, solicitó una auditoría a la Contraloría Mayor de Hacienda del Congreso local para toda la gestión inmediata anterior: la del ex-alcalde Mójlca, auditoría que ya se está realizando.

Así, la "recuperación" priísta está tocada más por la euforia del robo "arcaico" que por la inteligente apuesta política. Para muestra basta con un botón: el Presidente Municipal Mójlca, que no había empezado mal, oye sirenas que le calientan la cabeza y lo pierden: le susurran un futuro político estatal y nacional.

A resultas de estas malhadadas voces adquiere lujosos trajes a la medida y, entre grandes séquitos investidos de sonoros celulares, acude a la solicitud nocturna duranguense sin parar mientes en consumos, cantidades y precios. Por las sirenas del futurismo pierde la cabeza, se extravía y con él se pierde también la "recuperación" priísta.

Cuadro 2. Elecciones en Durango 1992[H-]

1992: El carisma del Prof. González y la oportunidad del PT

1.- Las elecciones de 1992 representan, a nivel del municipio de Durango, la irrupción de una nueva clase política que parece cumplir, por primera vez en la historia reciente de Durango, la muy necesaria integración de un cuerpo político legitimado, claro y con afán apostador.

2.- Las elecciones municipales fueron ganadas gracias a una afortunada combinación entre:

a) un buen candidato, conocido, carismático, que había sido diputado local y dueño de una identidad propia. Un buen candidato, capaz de valerse de los medios masivos de comunicación que jugaron un papel decisivo en el resultado electoral.

b) Candidato que desarrolló una eficaz campaña que, aprovechando el impacto de la obra realizada por el Comité de Defensa Popular con los fondos PRONASOL -impacto que consolidó la credibilidad sobre la capacidad de gobierno del CDP-, se articuló en torno al

abandono del viejo discurso pobrista del CDP y fue capaz de captar y traducir el clima social, particularmente de electorado urbano, a través del lema y demanda principal: ¡Vamos por la dignificación de Durango!. [8]

c) Una campaña que se apoya, también, en una implantación territorial previa, dotada de experiencia y cultura electoral (como CDP) y que se orientó, además, a los siguientes sectores básicos de la población: 1) niños: les regala gises, balones de futbol y pone personalmente ventanas en las escuelas. Afirma: "los niños no votan, pero rebotan"; 2) beatas: a varios de estos grupos cívicos les obsequia un millar de tabiques con el objeto de que completen sus instalaciones de credo; 3) clases medias: visita los fraccionamientos de nueva creación y denuncia los fraudes de las inmobiliarias con la tierra y las edificaciones.

d) Un clima de franco descontento ciudadano debido a la descuidada y altamente corrupta gestión municipal y estatal priísta.

3.- En la oferta de la campaña electoral; [9] Los temas más mencionados durante la campaña electoral fueron: 1) Campaña innovación de regalar escobas en todos los actos; 2) Slogan: vamos por la dignidad de Durango; 3) Barren con la corrupción, con el atraso...; 4) "Papelito Habla"; 5) Promesa de reubicación de plataformeros en el Cuartel Juárez; 6) Acabar con la contaminación de las ladrilleras; 7) Calles dignas. Pavimentación con concreto hidráulica; 8) Ciudad limpia. Aumento de los trabajadores de limpia municipal; 9) Terminar con el clandestinaje en la ventana de bebidas alcohólicas; 10) No otorgar más patentes para el establecimiento de expendios de cerveza, vinos y licores; 11) Dignificar a la policía; 12) Rehabilitar el Centro Histórico; 13) Mejoras en el servicio de agua potable; 14) Apoyo a las escuelas de nivel primaria, medio y medio superior; 15) Los niños sector más privilegiado durante la administración municipal; 16) Cierre de antros de vicio que afectan a la comunidad; 17) Apoyar a los campesinos para que puedan tener una vida más digna; 18) Trabajar sin robarse el dinero del pueblo; 19) Cambiar los horarios en que se solía trabajar en Durango porque este es uno de los motivos del atraso; 20) Reubicación de gaseras 21) Demarcaciones de policía; 27) Construcción de una clínica en el poblado de Nayar; 27) Nomenclatura de poblados y colonias; 28) Mejorar el alumbrado público; 29) Ampliación del alumbrado público colonial; 30) Convertir realmente a Durango en una ciudad colonial; 31) Apoyar a los proyectos productivos de la juventud.; el mensaje principal transmitido, puede resumirse en las siguientes 6 formulaciones: a) un compromiso ex ante: el así llamado "papelito habla", por medio del cual firma el conocimiento de la demanda antes de ocupar la presidencia municipal; b) un compromiso de facto: ante la corrupción del gobierno local... regala escobas!!!...; c) ofrece reubicar a los plataformeros (ambulantes en el centro de la ciudad); d) ofrece seguridad pública; e) ofrece uso transparente de las finanzas; f) ofrece "pintar de verde" la ciudad.

Cuadro 3. Las Elecciones en Durango de 1992, Comparaciones[H-]

Un primer análisis de la oferta de la campaña electoral revela; 1) la prioridad de todos aquellos ítems que guardan una relación directa tanto con el déficit gestor de las tres

administraciones inmediatamente anteriores, como con la deficiente calidad de lo cumplido, ejercido y realizado por las mismas. 2) La necesidad de encarar a raíz los determinantes que pesan sobre el actual perfil económico de la ciudad -que es también el del Estado en su conjunto- a través del diseño adecuado y posible de una ofensiva inversora de alcance nacional e internacional. 3) El propósito de imprimirle una abierta orientación social a la gestión municipal 1992-1995. 4) La necesidad de dotar a la nueva administración municipal de un proyecto de ciudad. 5) La evidencia en torno a la impostergable inclusión de la variable ecológica dentro del set de las decisiones primarias que pesan sobre el tablero del ejecutivo municipal.

4.- De acuerdo al cómputo final de las elecciones del 6 de agosto de 1992, las elecciones en el municipio de Durango resultaron muy competidas: PT-PRI-PAN disputan, cada uno, casi un tercio de los votos, donde el PT gana por un muy pequeño margen; 7 mil 562 votos.

Sin embargo, el triunfo del Prof. González responde, básicamente, a un factor de liderazgo carismático, y sólo complementariamente a la consolidación del partido que lo lanza: el PT. Ello se confirma al analizar la actitud electoral de los duranguenses en la elección para gobernador y para la legislatura local, en las que no se repite ni se expresa la tendencia municipal.

En efecto, en la elección para gobernador y diputados locales, los distritos I-II-III y IV reflejan una clara competencia, exclusivamente entre el PRI y el PAN, con triunfos del PAN sobre el PRI.

A nivel estatal, el único otro proceso electoral que muestra una experiencia semejante a la del municipio de Durango, es el que corresponde al municipio Nombre de Dios. En éste también el PT ganó la presidencia, tras unas elecciones muy competidas con el PRI.

5.- ¿De dónde provienen los votos que le dieron el triunfo al Prof. González? Se trata de votos de oposición capturados tradicionalmente por el PAN, de naturaleza crítica que encontraron en él y su innovadora oferta electoral la figura de su expresión.

Los electores no apoyaron a un mismo partido en los tres tipos de elección que en agosto tuvieron lugar: gobernador, diputados, gobierno municipal. La afluencia de votos hacia el PT en la elección municipal no se repitió en los otros dos casos. Los votantes, según la estadística, se comportaron de manera un tanto difusa: mientras que los distritos de Durango I, II, III y IV otorgan un triunfo para el candidato panista a gobernador, en esos mismos distritos, salvo en el I, se vota más por el PRI para diputados de mayoría.

Por el PAN votaron 21,408 personas más en la elección de gobernador que en las municipales. El PRI tuvo 14,671 votos más en la elección de gobernador que en las municipales. Ambas diferencias de votos tuvieron como destino la candidatura del Prof. González. El gran perdedor fue el PAN quién se llevó los triunfos en la elección de gobernador y hubiese hipotéticamente ganado las diputaciones si el PT no hubiese jugado.

Pero el triunfo del Prof. González se vio acompañado por un crecimiento petista en la legislatura local y votos de respaldo a los candidatos a diputados de mayoría. En este caso, la elección a favor del PT es casi el doble de los votos que capturó el mismo partido en la elección del gobernador. Ello puede leerse como una expresión de apoyo y confianza para el desempeño del gobierno municipal, reforzando su legitimidad. Lo anterior le otorga un margen para actuar con holgura ya que, en principio, la fuerza de la oposición en la legislatura es más que evidente.

6.- El Cabildo está compuesto por: 10 Regidores del Partido del Trabajo, 4 del PRI y 3 del PAN. Se reúne semanalmente, todos los viernes. Los 10 Regidores del PT proceden de una votación de 390 delegados sobre una lista abierta de candidatos inscritos. El Primer Regidor obtuvo 228 votos, el Segundo 218 y así sucesivamente hasta el décimo. Cada uno de los 4 priístas, proceden de los siguientes sectores: CTM, Ferrocarriles, CROC y CNC. Los 3 panistas representan a 33 mil votantes que optaron por la entera fórmula blanquiazul municipal. No obstante esta composición, el perfil del Cabildo es mucho más gestor que legislador.

En términos estrictos, el Prof. González ha gobernado sobre la base de una alianza fuerte con la fracción panista (más propositiva) y una eventual con la priísta (más contestaría).

A fin de combatir el "presidencialismo" municipal, la nueva administración se ha propuesto una democratización franca del Cabildo. Para ello se ha prescrito una política de buen trato e irrestricto apoyo a los regidores, bajo el esquema de una suerte de "parlamentarismo" municipal que trabaje básicamente a partir de Comisiones. Pero también a través de la elaboración de un proyecto de Reformas a la Estructura Jurídica Municipal y un Reglamento Interior del Ayuntamiento modificado.

Se contempla, por ejemplo, la presencia de dos Síndicos en lugar de uno, tal y como ya sucede en algunos municipios del Estado de México. La experiencia también ha probado que, la figura del Síndico pierde credibilidad cuando coincide con la persona de algún miembro en lo financiero y lo administrativo, la presencia de un segundo Síndico, en este caso de representación proporcional, podría contribuir tanto a democratizar la estructura conjunta del Cabildo, como a preservar la pluralidad de esta instancia de vigilancia.

La labor de las Comisiones ha probado que se gobierna con un marco legal heredado, rígido y frecuentemente descontextualizado, por no llamarle decididamente obsoleto. Una excepción la constituye la experiencia de la Comisión de Hacienda que es ya por su pluralidad, ampliamente elocuente de las bondades de este "parlamentarismo" municipal. Necesaria e impostergable sería la extensión de ese mismo principio de pluralidad para el caso de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ecología. Ella se encarga, entre otras, del problema del crecimiento de los fraccionamientos y su complejo impacto sobre el municipio y la ciudad.

7.- El Ejecutivo se constituyó de forma plural y de acuerdo a los siguientes criterios para la designación de funcionarios: que se tratara de las personas más capacitadas para

cumplir sus funciones; que fueran trabajadores, eficientes y honrados; que no formaran parte del PT y que representaran a las diferentes fuerzas políticas existentes.

8.- Durante 1992, el presupuesto real ejercido por el Municipio de Durango alcanzó en ingresos los 43 mil 589 millones de viejos pesos (43,589 millones de N\$), y en egresos los 48 mil 874 millones de viejos pesos (48,874 millones de N\$), heredando un rezago generalizado en todas las áreas. El déficit heredado de la gestión del ex-alcalde priísta Mójica -igual a 11 mil 250 millones de viejos pesos (11 millones 250 mil de N\$)- compone una deuda pública contratada a largo plazo [10] con amortización, para los próximos 5 años.

Una de las primeras decisiones del nuevo gobierno fue la de elevar el impuesto predial (Artículos 13, 14, 22, 29, 31, 34, 36, 47, 49, 62 y 76 de la Ley de la Hacienda Municipal) y el de traslado Municipal. Esta decisión se acompañó de una modernización de la Administración Fiscal Municipal. Se remozaron las instalaciones y se invirtieron 250 millones de viejos pesos (250 mil N\$) en un nuevo y sofisticado equipo informático. Hoy día, no es raro encontrar colas para pagar impuestos! Se trata de una decisión histórica y relevante puesto que, con estos nuevos cobros se ha fortalecido y redimensionado la obra pública municipal.

La estructura [11] de la Cuenta Pública para el año de 1993 puede observarse en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Cuenta Pública 1993 en % (Estimación)[H-]

La estimación de la Cuenta Pública Municipal para el año de 1993 se ha presupuestado en 48 mil 861 millones de viejos pesos (48,861 millones de N\$). Esta cifra incluye las Participaciones Federales. Con el presupuesto correspondiente al Sistema Descentralizado en Agua Potable y Alcantarillado (SIDEAPA), la estimación presupuestal total alcanzaría los 72 mil 391 millones de viejos pesos (72.391 millones de N\$). Además, el Municipio espera contar con una Participación Federal Extraordinaria igual a 1.500 millones de viejos pesos (1 millón 500 mil N\$). De otra parte, el impacto por las modificaciones a los impuestos predial y traslado de dominio se estima en 7 mil millones de viejos pesos (7 millones de N\$). De tal suerte que el presupuesto total estimado para 1993 alcanza los 80 mil 891 millones de viejos pesos (80,891 millones de N\$)

Para el Ejercicio correspondiente al año 1993, la Tesorería Municipal tiene identificadas como sus partidas principales de egreso a los: Servicios Personales, Servicios Generales, Materiales y Suministros y, muy especialmente a las Transferencias por Asistencia Social. Ello resulta de la prioridad que el Presidente Municipal le otorga a la política social. De tal suerte que, para todo el ejercicio correspondiente a 1993, se estima un déficit de operación igual a 12 mil 328 millones de viejos pesos (12 millones 328 mil N\$). Es importante considerar que: a) los Estados Financieros sólo contemplan el ingreso/egreso de gasto corriente y no consideran por lo tanto los ingresos federales de PRONASOL; b) la proyección del déficit para 1993, podría ser disminuido en 8 mil 226

millones de viejos pesos (8 millones 226 mil N\$), en virtud del incremento en el ingreso por las modificaciones a la Ley de Hacienda Municipal, siempre y cuando el Cabildo califique como Egreso adicional a las ya referidas principales partidas del egreso (Servicios Personales, Generales y Transferencias por Asistencia Social). En caso de que lo calificara en otras partidas, la proyección del déficit podría persistir; c) el déficit final que resultara del presupuesto de egresos correspondiente al ejercicio 1993, está influenciado positivamente por la adquisición de infraestructura para el municipio: nuevas patrullas de protección ciudadana, equipos recolectores y contenedores de basura, equipo de alumbrado público e infraestructura vehicular, así como por la obra pública.

Un somero análisis comparativo con la Cuenta Pública Municipal de Gómez Palacio, el otro ayuntamiento grande del estado de Durango, permite advertir que durante los ejercicios de 1990 y 1991: a) el egreso por concepto de transferencias para asistencia social fue del 5% en 1990 (sobre un presupuesto ejercido igual a 25'809,110.323 mil millones de viejos pesos) y del 9% en 1991 (sobre un presupuesto ejercido igual a 41'375.810.081 mil millones de viejos pesos), frente al 6% estimado en la Cuenta Pública del municipio de Durango para el año de 1993 (sobre un presupuesto estimado de 48 mil 861 millones de viejos pesos -48 millones 861 mil nuevos pesos- sin SIDEAPA); b) pero, a diferencia de la Cuenta Pública del municipio de Durango, la de Gómez Palacio presenta una Amortización de Deuda Pública igual a cero en 1990, con Existencias Finales del orden de los 634,228.540 millones de viejos pesos y del uno por ciento en 1991, con Existencias Finales del orden de los 1'727.863.702 millones de viejos pesos.

Aunque así no lo marca la ley, las autoridades municipales decidieron publicar mensual y bimestralmente sus Estados Financieros. Hasta el momento, se ha hecho una sola publicación de los Estados de Ingresos y Egresos correspondientes a septiembre-octubre y noviembre-diciembre de 1992 en El Sol de Durango.

Esta decisión se acompañó de la propagación del lema: Cuentas claras, obras reales. tus impuestos están trabajando.

Con el objeto de demostrar al gobierno federal el manejo transparente de los recursos y fortalecer los lazos de confianza recíproca, las autoridades municipales decidieron, también, solicitar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la instalación de una delegación en el Estado de Durango. La Secretaria Ma. E. Vázquez Nava denegó esta petición, ofreciendo a cambio enviar visitantes permanentes. Hasta los primeros días del mes de marzo, no se había presentado en Durango visitador alguno.

Cinco problemas, cinco nudos de la gobernabilidad: sobre el perfil específico municipal

El contexto mundial de los problemas municipales

Mientras en Alemania los ayuntamientos disponen del 9% del PIB, en el Reino Unido del 13.4% y en Dinamarca del 33%, en España sus ingresos sólo alcanzan el 4.25%.

Es claro que hay que alcanzar un marco fijo de participación en los ingresos del Estado, basado en criterios de población y corregido según niveles de renta para no perjudicar a los pequeños ayuntamientos.

Es claro, también, que hay que acelerar el traspaso de servicios del Gobierno Federal y los Estados a los ayuntamientos así como definir las competencias exclusivas de éstos para evitar duplicidades.

El municipio de Durango hoy: oferta de campaña y nudos visibles

Después de cinco y medio meses de gestión municipal, con una obra pública que se puede apreciar ya por todas partes, la nueva administración enfrenta los siguientes cinco problemas principales, que constituyen, también, los cinco nudos básicos de la gobernabilidad:

Primero: programa de gobierno: 1) la presidencia municipal debe ganar la claridad para organizar la tarea del gobierno: no puede seguir haciéndolo a partir del reporte diario de ciudadanos. 2) Es preciso concretar los buenos propósitos a fin de consolidar un gobierno municipal real: debe establecer prioridades. 3) La nueva administración trabaja valiéndose de algunas ideas estratégicas pero sin plan: carece de la adecuada planificación y programación trianual así como de la anual. 4) Las ideas de gobierno deben transformarse en un plan trienal de gobierno que contenga un modelo organizacional y político. 5) No hay orden en el gasto, del cual depende, con mucho, el nuevo perfil municipal. 6) De no tomarse las medidas del caso, la nueva administración puede enfrentar -en el corto plazo- la paradoja de ejecutar un sólido programa de gasto social sin la política marco adecuada y pertinente. 7) Debe concretar un plan de trabajo que se traduzca en obra pública. 8) La nueva administración no ha integrado aún el COPLADEM. 9) No ha proyectado la labor municipal hacia afuera. No hay participación en otras áreas. 10) La nueva administración se ha concentrado fundamentalmente en la obra pública. 11) En este sentido, la nueva administración debe todavía dilatar su imagen del fortalecimiento de la autonomía municipal.

Segundo: eficiencia 1) Es imprescindible eficientizar los servicios municipales. 2) Debe ahuyentar la corrupción. 3) Debe ahorrar. 4) El rezago burocrático heredado en la administración municipal es colosal: existen 300 trabajadores en parques y jardines, hay 36 cargos nuevos en la capa de la toma de decisiones, hay 400 trabajadores en el sistema de agua potable, no hay manuales de nada, no hay líneas de mano, no hay administración moderna.

Tercero: validación ciudadana: 1) No hay duda de que la nueva administración puede salvar el trienio aún a pesar de las ausencias enumeradas en el primer y segundo nudos. El tamaño del déficit gestor heredado aunado a la fuerza y alcance de la obra pública ya iniciada, garantizan una línea inercial de acción que superará, con creces, los tres años de la gestión. 2) Pero la nueva administración se encuentra frente a un reto de otra naturaleza: sobre el "laboratorio municipal" que acontece en Durango pesa, antes que nada, la certeza de que un trienio exitoso es una validación ciudadana, de que un trienio

exitoso es un impacto social conducido y gobernado bajo los parámetros del pacto democrático moderno: participativo, plural pero, sobre todo, eficiente. 3) Los medios de comunicación están atentos y vigilan la gestión. 4) La nueva administración ha logrado levantar expectativas: cuenta con una energía social impresionante y muchos recursos humanos. 5) La nueva administración no puede sino ser honesta.

Cuarto: algunos compromisos de campaña difíciles de cumplir: 1) Existen cerca de 600 plataformeros en el Centro Histórico y más de 1,400 en el resto de la ciudad. Su reubicación en el Cuartel Juárez es, sin duda, una gran conquista de la oferta de campaña. Pero ella no resolverá el problema. Los plataformeros son la expresión final del actual perfil de la ciudad y sus determinantes del atraso: la carencia de industria, la terciarización de la economía urbana, el desempleo y el deterioro salarial. 2) La nueva administración no podrá enfrentar homogéneamente el problema de la ciudad, en este caso el de la red horizontal de la narcoeconomía y, muy especialmente, las consecuencias directas del desempleo. 3) Es preciso que la nueva administración establezca una política casuística, diferenciada y selectiva orientada hacia un impacto de largo plazo. 4) La actualización de los equipos de limpia, recolección, tratamiento de basura, aguas negras, seguridad pública y equipos informáticos modernos para la gestión administrativa municipal, entre otros, suponen una inversión costosa y parten de una situación de franca descapitalización resultante del déficit gestor heredado. Dado el perfil social del trienio en curso, es preciso establecer un plan de actualización a largo plazo; un plan transtrienal que evite una desafortunada e indeseada combinación entre déficit por transferencias de asistencia social asociado a otro déficit atribuido a la actualización de ese equipo costoso.

Quinto: inversión y desarrollo: 1) Con mucho, el perfil municipal posible depende de la regeneración de la actividad productiva en la ciudad, la región y el estado. 2) La nueva administración está obligada a emprender una ofensiva de promoción de la inversión en Durango capaz de generar espacios de bienestar y desarrollo consistentes capaz de combatir la raíz de los determinantes del atraso. 3) Esta ofensiva no puede darse al margen de una concertación estratégica y específica con: otros municipios del estado, el gobierno del estado y las autoridades y competencias federales del caso.

Conclusiones

El Prof. González ganó para el PT la alcaldía de Durango, Dgo. con una innovadora oferta electoral, pero careciendo de una de las herramientas principales de la gestión pública moderna: el programa de gobierno. El presente estudio de gobernabilidad identificó cinco áreas estratégicas en las que será preciso actuar, a través de ese programa de gobierno, a fin de cumplir con las responsabilidades que conlleva la ejecución de un nuevo estilo de gobierno y una nueva cultura política en la gestión local. Ellas son:

Primera. Información: generación permanente de campañas sistemáticas que expresen con claridad: 1) la transparencia en el manejo de los recursos; 2) los problemas que enfrenta la nueva administración por causa del déficit gestor y presupuestario de las dos administraciones priístas inmediatamente anteriores (Gutiérrez y Mójica); 3) los

problemas de la nueva administración, así como los logros y las metas de corto y mediano plazo.

Segunda. Eficiencia: 1) en el manejo de las tareas del municipio: desburocratización, gestión fluida, servicios públicos, recursos, recaudación, labores civiles, seguridad pública, infraestructura, limpieza, entre otras; 2) en la captación de problemas que aquejan a la población; 3) en el planteamiento de soluciones a corto, mediano y largo plazo; 4) en la elaboración de Reformas a la Estructura Jurídica Municipal (Cabildo); 5) en el diseño de las adecuadas modificaciones al Reglamento Interior del Ayuntamiento; 6) en la promoción de las ventajas comparativas del municipio para atraer más recursos en las distintas áreas.

Tercera. Política social y ecología: 1) elaboración de un catálogo de prioridades sociales que, con atención al estado de los recursos, pade la vastísima tarea de la Dirección de Desarrollo Social y establezca con claridad aquello que pueda ser realmente cumplido; [12] 2) organización de la agenda ecológica municipal y elaboración de un calendario de acciones a largo plazo especificando aquellas acciones de realización viable y posible durante el trienio en curso.

Cuarta. Inversión y desarrollo: diseño de una estrategia de largo plazo para enfrentar de raíz los determinantes del atraso.

Quinta. Relaciones con el Partido del Trabajo, la legislatura local y el gobierno del estado: toda vez que el triunfo en las elecciones municipales de 1992 responde -básica pero no exclusivamente- a un factor de liderazgo carismático, tal y como ya sucediera con Rodolfo Elizondo en 1983, y toda vez que ello plantea el problema de la enorme temporalidad del resultado electoral, especialmente para el partido que sostuvo su candidatura, resulta preciso asumir el siguiente catálogo mínimo de relaciones intra e interpartidarias:

1) Con el PT. Ya sea al nivel central/federal, estatal o local, en los tiempos pos-electorales, las relaciones entre cualquier presidencia y/o ejecutivo y el partido que encabezó su candidatura, se encarecen y complejizan. Este es un resultado lógico que deriva del inevitable "corrimiento al centro" de la oferta de la campaña electoral y del natural desarrollo del "sentido de gobierno" por parte de la presidencia y/o ejecutivo entrante. Se trata, sin duda, de un problema de difícil solución y que ninguna democracia occidental moderna ha logrado resolver sin choques y enfrentamientos relativamente intensos. No obstante, la experiencia muestra que, un oportuno pacto de caballeros estructurado en torno a líneas específicas de política debidamente acotadas, puede mitigar e incluso contrarrestar las fuerzas en juego permitiendo, simultáneamente que cada una de ellas conserve su autonomía. En el caso de Durango este pacto es ya urgente. Los términos del pacto pueden respetar como líneas políticas los elementos enumerados en este estudio.

2) Con la legislatura local. Su composición, por la cláusula de gobernabilidad, entre 13 diputados priístas y 12 de oposición (8 panistas, 3 petistas y 1 perredista), propone una

interesante y competitiva arena parlamentaria. Ella debería ser capitalizada en favor de: la articulación de una oposición consistente y el fortalecimiento de la gobernabilidad de los tres niveles de la representación en juego: el municipal, el del Congreso local y el del gobierno del estado. Para ello, sería preciso que: la bancada del PT y del PRD, asociada a la del PAN, desarrollara un proyecto más legislativo que gestor; fomentar la capacidad para el trabajo legislativo en comisiones; garantizar congruencia en los acuerdos; inhibir la propensión a firmar iniciativas más coyunturales que estructurales; establecer un canal de comunicación permanente entre los partidos de oposición; enfatizar el pacto de caballeros que cuenta el PT: las relaciones entre la presidencia y los diputados podrían hacerse más dúctiles, fomentando la independencia de la presidencia y desarrollando el ya mencionado proyecto más legislativo que gestor. Este proyecto legislativo podría también organizarse, en torno a los elementos proporcionados por el presente estudio.

3) Con el gobierno del Estado. Urge también una concertación que, bajo principios de cohabitación, garantice el cumplimiento de las tareas respectivas de gobierno sin menoscabo de cada uno de los colores y tradiciones partidarias que cada nivel representa. Respecto a estas complejas relaciones, bien cabe recordar la célebre parábola según la cual, cuando Goliat acusa recibo del impacto de la primera pedrada de David y, entre adolorido y molesto baja la mirada, David hubiera podido -dejando descansar la honda y mientras acaricia su segunda piedra-, mostrar con la mano liberada un cartel con la leyenda: ¿Concertación? ¡Concertación!

No puede perderse de vista que, como ha señalado J. Linz [13] la transición a la democracia en México "exige sobre todo cambios en las prácticas políticas". Se trata de un proceso en el que es imprescindible consolidar a los partidos políticos, logrando su implantación a lo largo del país. Es con los triunfos electorales de la oposición en comicios locales y estatales, con procesos confiables y legítimos, como puede simbolizarse la magnitud del cambio democrático. Finalmente económico no son sinónimos o que "los grandes problemas económicos y sociales no se resuelven con la democracia".

Con mucho, el reto de la gobernabilidad que enfrenta el H. Ayuntamiento de Durango 1992-1995, consiste en alcanzar una coordinación posible entre estas cinco áreas estratégicas. La gran apuesta en esta primera oportunidad como gobierno y en el contexto de un fortalecimiento de la vida municipal de la nación, es entonces, construir un proyecto político con perfil propio para uno de los municipios grandes a nivel nacional; vertebrar un trabajo sistemático sobre los nudos visibles de la gobernabilidad, transitando de la mera gestoría de los servicios a un nuevo proyecto de ciudad.

CITAS:

[*] El presente artículo es una versión, reducida y modificada, del trabajo Presidencia Municipal de Durango. Estudio de Gobernabilidad. Balance de cinco y Medio Meses de Gestión realizado durante los meses de febrero y marzo del presente año. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Luis Hernández N. y Julio Moguel.

[**] Investigadora

[***] Investigador del Depto. de ciencias de la Salud de la UAM-X.

[1] Respecto a los orígenes de esta fuerza regional, cfr. Marcos Cruz, Gonzalo Yáñez, Elio Villaseñor, Julio Moguel, *Llegó la hora de ser gobierno*. Durango: Testimonios de la lucha del Comité de Defensa Popular general Francisco Villa, Equipo Pueblo/Praxis, México, 1986; L. Hernández "Durango: la conquista del futuro" y "Durango: de la lucha reivindicativa a la democracia social" en *Crónica del Nuevo México*, Equipo Pueblo, junio 1989, México, D.F., pp. 159-165; L. Hernández, *Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and local Government*, Draft/mimeo, México, D.F., mayo 1991; J. Moguel y E. Velázquez, *Organización social y lucha ecológica en una región del norte de México*, Discussion Paper, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra, abril 1991; P.L. Haber, "Cárdenas, Salinas y los Movimientos Populares Urbanos en México: El Caso del Comité de Defensa Popular 'General Francisco Villa' de Durango", en S. Zemeño y A. Cuevas (Coordinadores), *Movimientos Sociales en México*, CIIH, UNAM, México, D.F., 1990, pp. 221-252.

[2] Plan Municipal de Desarrollo, Ayuntamiento de Durango, 1992-1995. Profr. Alejandro González Yáñez, Presidente Municipal de Durango.

[3] Cfr. Marcos Cruz, et al., *Llegó la hora de ser Gobierno*. Durango: Testimonio de la lucha del Comité de Defensa Popular, general Francisco Villa, de Durango", en S. Zemeño y A. Cuevas (Coordinadores), *Movimientos Sociales en México*, CIIH, UNAM, México, D.F., 1990, pp. 221-252.

[4] Según datos del INEGI.

[5] Plan Municipal de Desarrollo, Ayuntamiento de Durango, 1992-1995, Profr. Alejandro González Yáñez, Presidente Municipal de Durango.

[6] En marzo de 1993, el PAN contaba con 111 mil 64 militantes, 144 diputados locales, 99 ayuntamientos -cinco son capitales de estado-, tres gubernaturas y mil 315 regidores. El PAN gobierna a 12 millones 792 mil personas, que representan 15.75% de la población nacional (Informe de Luis H. Alvarez al cambio de presidencia del PAN. *El Financiero*, 7/3/93). La siguiente intervención de Luis H. Alvarez, documenta la visión panista de su tarea como oposición: "Para nosotros no hay democracia posible en una sociedad débil. Esta debilidad puede ser económica, pero no es sólo ni principalmente económica. Es sobre todo debilidad en el sentido de falta de organizaciones, agrupaciones y sociedades intermedias fuertes y auténticas, representativas de sus asociaciones y no membretes para la manipulación del Gobierno, partidos o diversos grupos de presión. De esta urdidumbre, de este tejido social, dependen para nosotros los partidos políticos, que en este marco son los agentes específicos en el ámbito de la competencia por el poder, entendida como competencia por la adhesión popular a propuestas claras, y no como estimulación de aversiones a personas ni como aborregamiento detrás de caudillos. Tenemos que ser capaces de construir, en el diálogo, la red de obligaciones recíprocas

que nos permita a todos colaborar sin traumas ni empujones, sin volver normal el recurso de la presión social y mucho menos la amenaza de violencia o la violencia de facto, en la obra democratizadora. Este diálogo debe abarcar a los actores sociales que demuestren ser legítimos representantes de las expresiones culturales realmente existentes, de intereses genuinos de grupos sociales y de corrientes políticas, cuya presencia no es sólo ficción patrocinada por el Gobierno, algún sector eclesiástico o alguna fracción belicosa del poder económico. El país requiere de genuinos partidos políticos. El PRI puede y debe serlo, pero también los demás tenemos que serlo. Desde nuestra perspectiva, son los partidos políticos reales los que pueden y deben constituir las eventuales alianzas, y no las alianzas las que serían capaces de generar partidos políticos. Los electores merecen el respeto de los partidos, que se manifiesta, entre otros modos, por la claridad con que planteen sus propuestas y sus opciones", Luis H. Alvarez, "Las Ideas de los Adversarios", Ideas Políticas, Revista de Análisis y Debate, Centro de Estudios Políticos Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C., Año 1, septiembre-diciembre 1992, No. 3, 225, 226 y 227.

[7] M. Camacho, "Los nudos del Sistema Político Mexicano". en La Crisis en el Sistema Político Mexicano (1928-1977), El Colegio de México, México, 1977, pp. 184-192.

[8] La importancia de este lema proviene tanto de la ya referida naturaleza caciquil de la política estatal como del franco clima pirata que estigmatizó a la gestión municipal del ex-alcalde Mójica.

[9] Los temas más mencionados durante la campaña electoral fueron: 1) Campaña innovación de regalar escobas en todos los actos; 2) Slogan: vamos por la dignidad de Durango; 3) Barrer con la corrupción, con el atraso...; 4) "Papelito Habla"; 5) Promesa de reubicación de plataformeros en el Cuartel Juárez; 6) Acabar con la contaminación de las ladrilleras; 7) Calles dignas. Pavimentación con concreto hidráulico; 8) Ciudad limpia. Aumento a los trabajadores de limpia municipal; 9) Terminar con el clandestinaje en la venta de bebidas alcohólicas; 10) No otorgar más patentes para el establecimiento de expendios de cerveza, vinos y licores; 11) Dignificar a la policía; 12) Rehabilitar el Centro Histórico; 13) Mejoras en el servicio de agua potable; 14) Apoyo a las escuelas de nivel primaria, medio y medio superior; 15) Los niños sector más privilegiado durante la administración municipal; 16) Cierre de antros de vicio que afectan a la comunidad; 17) Apoyar a los campesinos para que puedan tener una vida más digna; 18) Trabajar sin robarse el dinero del pueblo; 19) Cambiar los horarios en que se solía trabajar en Durango porque este es uno de los motivos del atraso; 20) Reubicación de gaseras 21) Industrializar Durango; 22) Apoyo a microempresarios; 23) Apoyo al deporte; 24) Discoteca juvenil sin venta de alcohol; 25) Demarcaciones de policía; 26) Construcción de una clínica en el poblado del Nayar; 27) Nomenclatura de poblados y colonias; 28) Mejorar el alumbrado público; 29) Ampliación del alumbrado público colonial; 30) Convertir realmente a Durango en una ciudad colonial; 31) Apoyar a los proyectos productivos de la juventud.

[10] Al decir del tesorero municipal, existe documentación de respaldo para cada crédito y 30 anexos de soporte. Algunos documentos vencen hasta el año 2004.

[11] Cfr. al respecto, Indetec, Marco Normativo de la Gestión Hacendaria Municipal, Guadalajara, Jal. 1992; Indetec, la Ley de Hacienda Municipal, Guadalajara, Jal., 1992; Indetec, Revista Hacienda Municipal, Año 12, Números 39, 40 y 41, junio, septiembre y diciembre de 1992, Guadalajara, Jal.

[12] El análisis de la Cuenta Pública Municipal, muestra que, con tan sólo el 6% del total del egreso municipal, puede alcanzarse un destacado perfil social de gobernabilidad municipal, incluso a nivel nacional. Pero conviene tener muy presentes, también, las adecuadas provisiones que han tomado, tanto la Comisión de Hacienda del Cabildo, como el propio Síndico para el control y el manejo del previsible déficit de las transferencias por concepto de asistencia social.

[13] A. Gustavo López Montiel, "Conversación con Juan Linz", Ideas Políticas, Revista de Análisis y Debate, Centro de Estudios Políticos Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C., Año 1 septiembre-diciembre 1992, No. 3, pp. 110-115.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Economía Internacional

AUTOR: Luis Hernández Navarro [*]

TITULO: De Washington al Cerro de las Campanas: La Exportación de la Democracia a la Hora del TLC

EPIGRAFE:

Para David Brooks

ABSTRACT:

"Nuestra historia, a partir de la independencia, es la historia de nuestra terca resistencia a dejarnos salvar por nuestros vecinos. En este reportaje se hablará de todos esos intentos fracasados por nuestra culpa. Lo extraordinario es la paciencia de nuestros amigos que, pese a nuestra ingratitud, insisten una y otra vez a lo largo del siglo en hacernos felices. En ningún momento nuestros buenos vecinos se han olvidado de nosotros; nunca nos han dejado de la mano esperando pacientemente que seamos razonables algún día y aceptemos su tutela definitivamente, su protección bondadosa, esperan el momento en que al fin nos echemos en sus brazos, arrepentidos de haber estado frustrados en buena parte su destino manifiesto". [1]

TEXTO:

Nuestros buenos vecinos

Durante años amplios sectores de la sociedad nacional vieron en las relaciones entre México y los Estados Unidos uno de los grandes problemas nacionales. Se trataba de un punto de vista que, aunque emitido desde la izquierda, no era exclusivo de esta corriente política. Más allá de los agravios sufridos en carne propia, la revolución cubana, la intervención norteamericana en Vietnam, el golpe de Estado en Chile, el apoyo a las dictaduras militares de centro y sudamérica. el bloqueo a Nicaragua y el apoyo a la contra, alimentaron un importante sentimiento antinorteamericano. Apenas hace unos años, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, los medios masivos de comunicación mostraban una imagen de México en la que dominaba el tráfico de drogas, la corrupción y la inseguridad que, al rebotar dentro del país, confirmaba las actitudes "redentoras" de los buenos vecinos.

Sin embargo, cerca de treinta años después de la publicación del libro de Mario Gill, las actitudes de las élites políticas de casi todas las orientaciones partidarias hacia el vecino del norte se han modificado sustancialmente.

En un recorrido por los circuitos internacionales que ha tenido varias estaciones, la administración de Salinas de Gortari comenzó por procurar conquistar en el exterior la legitimidad que el voto popular y el desaseo en el manejo del proceso electoral le negaron en las elecciones federales de 1988, se detuvo en el requerimiento de forjarse una imagen de reformador radical (el Gorbachov mexicano) del país para atraer los capitales foráneos que su proyecto económico requería, y, finalmente se concentró en una intensa labor de cabildeo dentro de los Estados Unidos para sacar adelante el Tratado de Libre Comercio (TLC).

Por su parte, la oposición cardenista hizo del trabajo en los Estados Unidos una prioridad. Su recorrido siguió al que Acción Nacional había emprendido años atrás, pero, muy probablemente, lo desbordó en amplitud e impacto. Las continuas giras de Cuauhtémoc Cárdenas a ese país para denunciar el fraude electoral, para establecer relaciones políticas que dieran credibilidad a sus posiciones en los círculos del poder washingtoniano, y para construir una corriente partidaria estable con los mexicanos migrantes, lo convirtieron en la figura de la oposición política mexicana más conocida en el vecino país del norte.

La "conquista del capitolio" no se circunscribió, empero, a las fuerzas partidarias sino que fue protagonizada también por un par de nuevos actores que, aunque con poco peso político en el escenario nacional, comenzaron a jugar un papel cada vez más relevante en el escenario internacional: las Organizaciones no Gubernamentales de Promoción al Desarrollo (ONGs) [2] y una franja de organizaciones sociales autónomas o independientes. Más o menos rápidamente, su actitud antinorteamericana se fue transformando, en un beligerante pragmatismo donde, en la medida en que "más y más cosas acerca de México -tanto en el terreno económico (TLC) como en el político (la decisión de avalar a CSG) se deciden en Washington..." [3]

Aunque desde el lado mexicano la búsqueda de legitimidad de los diversos actores políticos y el problema de la democracia (desde la lógica específica de la oposición) fueron los elementos fundamentales para ensayar la "transnacionalización" de la política diplomática, no sena sino hasta el momento en el que se propone firmar el TLC que esta transnacionalización se hace presente en forma desde el lado estadounidense. Con el TLC "la política nacional se convierte en política internacional y la política internacional se transforma en política nacional". [4]

El cabildeo

La acción combinada -y en muchos sentidos contrapuesta- de la diplomacia gubernamental mexicana, con la diplomacia partidaria (PRD y PAN) y la diplomacia ciudadana (ONGs y organizaciones sociales) para influir en las política norteamericanas hacia México se ha desarrollado sobre un terreno sumamente complejo, en el que evidentemente, el resultado final de las iniciativas ha terminado siendo distinto a las intensiones iniciales. Las distintas estrategias han encontrado en los Estados Unidos aliados específicos que, sobre la base de su propia agenda, han combatido o impulsado las diversas posiciones mexicanas.

El gobierno mexicano, más allá de las tradicionales armas de la diplomacia convencional, se ha esforzado por ganarse a los medios masivos de comunicación, al tiempo que ha invertido grandes sumas de dinero en la contratación de firmas norteamericanas para realizar actividades de cabildeo.

La "seducción" a la prensa norteamericana dio resultados inmediatos. Según Ken Newman, estudioso de las relaciones entre los medios de comunicación norteamericanos y el gobierno de México "Con la administración de Salinas ocurrió un cambio radical: los esfuerzos se encaminaron a tratar de mejorar, por una parte, el tono de los reportajes sobre México (...) De tal manera que en el inicio del sexenio de Salinas hubo una mejoría en las relaciones con la prensa norteamericana, y la cobertura de las cadenas privadas devino más favorable hacia México. [5]

Según un artículo de Mathew Vita distribuido por el servicio noticioso Cox News Service, el gobierno de Salinas gastó 14 millones de dólares en la promoción del TLC durante 1992 y gastará, cuando menos, 50 millones de dólares más durante 1993. De acuerdo a un informe de Herminio Rebollo y Leticia Rodríguez publicado en El Financiero, [6] el gobierno mexicano erogó cerca de 56 millones de dólares durante las negociaciones del TLC en rubros como consultoría, gastos de operación, salarios, difusión, promoción y relaciones públicas; sólo para actividades de cabildeo y relaciones públicas se gastaron entre 12 y 13 millones de dólares. Para ello, el gobierno mexicano contrató a 13 agencias de consultores y encargados de relaciones públicas.

La oposición perredista, por su parte, ha ganado una amplia interlocución a partir de la acción combinada de las giras de Cuauhtémoc Cárdenas, una amplia red organizativa de partidarios y simpatizantes estructurada en tono a mexicanos migrantes y México-norteamericanos, la labor de intelectuales destacados sobre grupos de parlamentarios y think tanks y diversos circuitos académico-políticos.

La constelación de ONGs y organizaciones sociales que han desplegado sus iniciativas para cambiar los términos del TLC y para denunciar la situación de los derechos humanos y la falta de democracia en México, han encontrado apoyo en sus contrapartes naturales en los Estados Unidos (redes de ONGs y organizaciones sociales contra el Tratado, Iglesias y entre los parlamentarios norteamericanos que se oponen al Tratado. Sin embargo, han comenzado a tener una interlocución creciente en otras esferas del gobierno norteamericano, mucho mayor al espacio de las oposiciones partidistas tradicionales. Vale la pena entonces detenerse a analizar quienes son estas fuerzas y cuál es la coyuntura política en los Estados Unidos que facilita este protagonismo.

Los nuevos actores

Las ONGs que durante la década de los ochenta se desarrollaron teniendo como su objeto principal de intervención el movimiento popular, como instrumento de acción básica la educación popular y como origen social principal sectores de la intelectualidad católica progresista (las ONGs de izquierda), sufrieron, a partir del ascenso electoral de 1988 y

del desarrollo del cardenismo como una opción de izquierda, una profunda convulsión y un drástico reacomodo en sus paradigmas. [7]

Más allá de sus diferencias internas, esta franja de ONGs se concibió durante años como parte o instrumento del movimiento popular, y actuó con él en una perspectiva clasista, gremial y de privilegio a las acciones directa de masas como elemento fundamental para resolver la demanda social. El boom cardenista modificó, sin embargo, estas coordenadas de acción al actuar en el terreno cívico, nacionalista y electoral.

La gran mayoría de estas ONGs vieron al cardenismo en sus inicios con una enorme desconfianza y se incorporaron a él hasta después de pasado el proceso electoral, en lo que fueron las jornadas de defensa a la voluntad popular, en parte arrastrados por la movilización de sus "clientes".

A partir de ese momento se inicia en muchas de ellas una revaloración profunda de la acción cívica, de la política partidaria y de la lucha electoral. Su paso al cardenismo se realiza, sin embargo, de manera tardía, sin interlocutores significativos dentro del PRD, con el peligro de perder su perfil y con un problema básico: la mayoría de esas ONGs requieren para su sostenimiento de recursos económicos provenientes de la cooperación internacional, poco proclive a financiar actividades directamente partidarias. Su incorporación pública y abierta con el proyecto partidario cardenista representa así el peligro de cerrar sus fuentes de financiamiento básicas.

Simultáneamente la creciente interlocución de las ONGs "light" con sectores del Estado, el acceso de éstas a swaps y un nuevo marco fiscal replantea drásticamente su futuro y precipita su acuerpamiento y la búsqueda de un nuevo perfil. Nace así la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (COCD).

A partir de junio del 90 se precipita un proceso de construcción de redes nacionales que tiene cuatro ejes básicos: la cuestión ciudadana y la democracia; el comercio "justo" en el marco del TLC; la cuestión del medio ambiente y el desarrollo en el terreno del Foro Río 92; y, de manera destacada, los derechos humanos. Es común que varias ONGs participen indistintamente en varias de estas redes nacionales. Aunque las viejas redes construidas alrededor de afinidades ideológicas o de cuestiones temáticas (salud, mujeres, vivienda, educación popular, etc...) se mantienen, dejan de ser el terreno principal de acuerpamiento y acción.

En el centro de estas redes se encuentra la definición de las ONGs como instrumentos de acción ciudadana en la defensa e instrumentación de sus derechos, y la idea de que "la izquierda contemporánea mexicana es cada día menos partidista y más sociedad civil".

La fecha de arranque en este ejercicio de acción ciudadana fue el 18 de agosto de 1992, su terreno principal de acción: la observación de las elecciones federales. En sus comienzos la tarea de observación electoral fue iniciativa del Centro Potosino de Derechos Humanos y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Rápidamente, la propuesta fue hecha suya tanto por la COCD como por diversas ONGs de Derechos

Humanos. La observación realizada primero en San Luis Potosí, Distrito Federal y Tabasco, y después en Michoacán, Durango y Chihuahua, abarcó: las condiciones previas del proceso electoral, el papel de los medios masivos de comunicación, los recursos y la jornada electoral y en algunos casos el padrón. El proceso fue acompañado de la realización de talleres de capacitación, manuales, estudio de las leyes electorales estatales, formatos de observación y reporte. Entre los principales objetivos de la observación electoral se encuentra la "constitución (de) un tribunal popular autónomo, desde el cual empiezan a expresarse ordenadamente los sentimientos de la nación frente al sistema gubernamental del fraude.

La Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) [8] fue creada en el marco de las negociaciones trinacionales para pactar un Tratado de Libre Comercio (TLC). Es la contraparte mexicana del Action Canada Network (ANC), y de Mobilization on Development, Trade, Labor and Environment (MODTLE) y del Fair Trade Campaign de los Estados Unidos. Aunque la RMALC plantea estar constituida por ONGs y organizaciones sociales, su base constitutiva fundamental son las ONGs. Aunque su agenda abierta plantea puntos relacionados con la necesidad de que los gobiernos informen de las negociaciones y tomen en cuenta los puntos de vista de la "sociedad civil" llegando incluso a plantear un nuevo modelo de desarrollo regional muy cercano al propuesto por Cuauhtémoc Cárdenas en Nueva York el 8 de febrero de 1991, una parte significativa de sus integrantes piensa que hay que rechazar abiertamente el TLC, y otra que es un instrumento privilegiado para presionar al gobierno mexicano para que acceda a democratizar el país, cuidar el medio ambiente y respetar los derechos humanos y laborales. La coyuntura de negociación del TLC se convierte así en un "pretexto" para abrir, con la presión de los aliados norteamericanos y canadienses, un proceso de democratización acelerado, y para desgastar al régimen de Salinas en uno de sus puntos fuertes: la legitimidad internacional.

El Foro Mexicano de la Sociedad Civil para Río 92 (FOROMEX) [9] se creó en julio de 1991 en la lógica de proyectar la participación civil en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) asistiendo al "Foro Paralelo de la Sociedad Civil". El FOROMEX se constituye a partir de convocar al análisis y la acción del desarrollo sustentable vinculando explícitamente los problemas ecológicos con la agenda del desarrollo. Formado como una instancia nacional pasó a constituir foros regionales: Michoacán, Jalisco, Morelos, Durango, Veracruz, Quintana Roo y Oaxaca. Su mecánica de funcionamiento estuvo basada en la realización de eventos nacionales discutir y consensar documentos posicionales sobre temas incluidos y no incluidos en la agenda de la CNUMAD. Convocados para responder a un proceso internacional, la mayoría de las organizaciones del Foro ingresan a una dinámica que no necesariamente responde a sus ritmos naturales ni refleja sus preocupaciones e intereses principales. Dos contradicciones claves atravesaron a los participantes. La primera está relacionada con la agenda: ¿se trata de discutir los problemas del desarrollo y medio ambiente a partir de un diagnóstico nacional para, desde ahí insertarse en la dinámica internacional?, o, por el contrario, ¿debería de partirse de lo ya avanzado afuera para ser retomado nacionalmente y retornar al plano mundial?. La segunda se refiere a la estrategia en si: de un lado se encontraban quienes consideraban que la Cumbre de la Tierra abría una coyuntura

favorable para que las ONGs pudieran incidir en las políticas públicas y, por lo tanto, debían, priorizar su participación en la CNUMAD, y privilegiar el trabajo de cabildeo y de vínculo internacional, así como el manejo escrupuloso del documento base; del otro lado, se encontraban quienes consideraban que la posibilidad de impulsar un desarrollo sustentable pasa por una modificación profunda de las estructuras del poder y que, por lo tanto, para lograr una incidencia real en las políticas oficiales se requiere crear una fuerza social capaz de frenar el modelo global.

A partir de 1990 se ha producido un verdadero "boom" en la formación de ONG-DH. Desde vertientes religiosas y laicas, teniendo como marco de referencia la creación de la CNDH -que representaba un reconocimiento de facto del hecho de que había una violación de los derechos civiles en el país y de que el Estado tenía responsabilidad en esta situación-, las denuncias de Amnistía Internacional y de Americas Watch [10] sobre la violación de los derechos humanos en ciertas regiones (Oaxaca y Chiapas) o áreas (cárceles), un financiamiento internacional significativo (por ejemplo, de la Fundación Ford), y un "extensionismo" de ciertas Diócesis relativamente inusual, decenas de ONG-DH se desarrollaron en provincia. Tanto el gobierno como las ONG-DH laicas tienen como eje la necesidad de implantar un Estado de Derecho, sobre la base de la acción combinada entre el Estado y la sociedad; por su parte, las ONGs religiosas abordan el problema básicamente en términos éticos, destacando la importancia de la justicia social y planteando un protagonismo social que enfrenta al Estado. Sin embargo, el conjunto de las ONG-DH sostienen que una visión de los derechos humanos hay un vacío: la construcción de la ciudadanía como una construcción de individualidades. Pareciera ser que la formación de la ciudadanía está -en nuestro país- irremediabilmente ligada con una cultura que privilegia el origen gremial o de pertenencia grupal por sobre la individualidad. De cualquier manera, las ONG-DH son el sector más expansivo, influyente y consolidado de esta franja de ONGs en el México contemporáneo.

El conjunto de estas redes han avanzado de manera relevante en la construcción de relaciones binacionales con contrapartes norteamericanas. Estas contrapartes -sobre todo las ambientalistas, pero no únicamente ellas- son un factor político significativo en los Estados Unidos. De manera que -en el contexto de su propia lucha contra el TLC- han prestado a sus "socios" mexicanos el acceso a los medios masivos, las relaciones con parlamentarios y la incidencia social que tienen para difundir sus puntos de vista. No se trata, en sentido estricto, de una ayuda "desinteresada". Al presentar voces de la sociedad mexicana que divergen de la postura del gobierno pero que coinciden en muchos puntos en la suya propia, las ONGs norteamericanas muestran que sus posiciones nos son proteccionistas. La insistencia en el hecho de que en México no se respetan los derechos humanos ni la democracia sirve en su lógica para movilizar a la opinión pública contra la firma del TLC. En el camino, los grupos civiles mexicanos han adquirido una voz y una interlocución externa que no corresponde al grado de implantación social que tienen dentro de su país.

La coyuntura americana

El cambio de administración en los Estados Unidos ha tenido consecuencias significativas para la coyuntura nacional no sólo por lo que significa el hecho de que en un nuevo proyecto político gobierne a la nación más poderosa del planeta, sino, también, por varias razones más;

- a) Una parte significativa de la clase política mexicana, comenzando por el Jefe del Ejecutivo construyó relaciones muy estrechas con la administración Bush. No se trató, solamente, de la cordialidad necesaria en las relaciones binacionales de dos países que tienen una frontera en común sino que, materialmente, se compartieron diversas propuestas políticas de fondo.
- b) El triunfo de Clinton pone fin a 12 años de gobiernos neoliberales en los estados Unidos y abre la puerta a una nueva fase de regulación de la intervención del Estado en la economía diferente a la que, en líneas generales, se ha implementado en México desde 1982.
- c) Tradicionalmente los gobiernos demócratas en los Estados Unidos han tenido una política mucho más intervencionista hacia México que los gobiernos republicanos.
- d) Bush hizo de la firma del TLC un lema de campaña política durante su lucha por la reelección presidencial. Clinton, sin oponerse a él, manifestó que habría que revisar dos puntos básicos relacionados con el Tratado: la ecología y la cuestión laboral. Aunque el Tratado fue firmado ya por los Presidentes de los tres países involucrados, aún debe ser aprobado por el Congreso de los Estados Unidos, acompañados de los acuerdos en los dos puntos más conflictivos. Dentro de las fuerzas que apoyaron la candidatura de Clinton se encuentran quienes se oponen a la firma del Tratado, principalmente sindicatos y ambientalistas. Aunque la posición final de Clinton sobre el tema está aún procesándose, sus expectativas sobre el Tratado son distintas a las mexicanas y su definición final tendrá como punto obligado a estas fuerzas, si quiere mantener la "luna de miel" que la opinión pública norteamericana usualmente otorga a sus nuevos Presidentes.

Un momento clave en la redefinición de las relaciones que la nueva administración norteamericana piensa establecer con México son las audiencias que el Congreso norteamericano ha realizado y realizará nuevamente como marco de referencia en el debate sobre la posible aprobación del TLC. Estas audiencias se han convertido en un foro para quienes en Estados Unidos y México se oponen al Tratado. El debate rebasará, en mucho, el marco del TLC y mostrará un México distinto al que el gobierno mexicano está interesado en promover. La agenda alternativa que estará presente durante las sesiones de trabajo incluye: medio ambiente, derechos laborales y condiciones salariales en México, derechos humanos, migración, drogas y democracia.

La participación de Jorge Castañeda, Adolfo Aguilar y Mariclaire Acosta en el primero de estos foros levantó una campaña de "quemar de brujas" entre los círculos oficiales, sólo comparable a la ráfaga de excomunicaciones que sufrió el Senador Porfirio Muñoz Ledo a raíz de unas declaraciones a la revista Newsweek donde anunciaba su intención de

informar al Congreso norteamericano sobre la situación de México en la perspectiva de evitar la aprobación del TLC.

El debate sobre el futuro del TLC está pues abierto, y más allá de su aprobación al lado de los acuerdos paralelos, ha propiciado un profundo cambio en la visión sobre México en los Estados Unidos.

Quienes se oponen a firmar un TLC con México desde una perspectiva proteccionista en los Estados Unidos argumentan que:

a) Con las maquiladoras se han perdido 550 mil empleos en los Estados Unidos, más los empleos asociados a ellos (un promedio de dos empleos adicionales por cada uno de los que salen del país). El TLC acelerará esta pérdida de empleos.

b) El TLC profundizará la degradación del medio ambiente en México. La falta de regulaciones ambientales y la corrupción mexicanas crean el terreno para una competencia desleal. En los casos específicos de la frontera y la producción de hortalizas eso tendrá un impacto directo en los consumidores norteamericanos.

c) El impacto del TLC en el agro mexicano provocarán un flujo de migrantes ilegales adicionales de entre uno y dos millones de personas.

d) El incremento en el movimiento comercial en las fronteras y la falta de controles aduanales facilitará el tráfico de drogas.

Quienes se oponen en los Estados Unidos al TLC desde una perspectiva "civilista", señalan que, con la firma del Tratado, los logros obtenidos por la sociedad civil norteamericana al forzar la aprobación de estrictas regulaciones ambientales contra las grandes corporaciones, se desvanecerán, pues estas compañías, al trasladarse a México podrán evadir fácilmente esas regulaciones. Simultáneamente señalan que la firma del TLC con un país en el que no se respetan los derechos humanos, muchas leyes no se cumplen y no hay democracia fortalecerá a un gobierno que no merece ser fortalecido si no acepta la democratización del país. [11]

Ambos son, sin embargo, fuerzas poderosas dentro de la sociedad norteamericana y se encuentran empeñados en hacer avanzar su posición. Parte de su estrategia es desmantelar la imagen de reformador que Salinas construyó durante los últimos años en los circuitos internacionales. El eje mismo de su argumentación para oponerse a la firma del TLC suponen caminar en contra de esa imagen.

Por lo demás, el debate sobre el libre comercio ha afectado profundamente al Partido Demócrata al punto de que en torno a este punto se encuentra profundamente dividido. La polémica no gira exclusivamente en torno a si seguir o no una política librecambista o proteccionista, sino que incorpora, de manera definitiva dos elementos adicionales: manejo ambiental y limitaciones presupuestales. Así las cosas, en contra del "libre comercio" se encuentran no solamente quienes quisieran una política proteccionista o los

grupos ambientalistas, sino también, quienes temen que una política de libre comercio haga más grande el grave déficit presupuestal del gobierno Federal al verse obligado a apoyar programas de saneamiento ambiental o de capacitación de la mano de obra.

El nuevo intervencionismo

Los principios básicos de la política exterior norteamericana que Clinton suscribirá pueden resumirse en cuatro puntos sustanciales: [12]

a) Los límites de la soberanía. La soberanía de los Estados y el derecho a que otros países no intervengan en sus asuntos internos no son principios absolutos. Hay excepciones. El principio de la soberanía de los Estados no puede significar que éstos tengan la libertad de favorecer la masacre de minorías religiosas, raciales o étnicas dentro de sus fronteras.

b) Los límites de la autodeterminación. Mientras el mundo esté organizado como está, algunas naciones no pueden ser Estados.

c) La necesidad de acuerdos intermedios. Estamos viviendo momentos de emergencia en los que es necesario encontrar nuevas formas de relación política en un mundo cada vez más globalizado y cada vez más fragmentado.

d) No se puede rehusar el liderazgo. Las acciones colectivas para incrementar o resguardar son, en el marco de la postguerra fría, una posibilidad real, pero sólo con el liderazgo de los Estados Unidos o de poderes regionales apoyados por él.

Dos hechos recientes confirman estos cuatro principios básicos. Por un lado, el apoyo más o menos generalizado de los circuitos liberales a la intervención militar en Somalia disfrazada de ayuda humanitaria; por el otro, el apoyo de Clinton a Ley Torricelli contra Cuba.

Estos principios se han visto alimentados, además, por una nueva ola de intervencionismo con profundas raíces sociales en los Estados Unidos, que plantea que se debe "buscar parar las guerras civiles y frenar los abusos gubernamentales en materia de derechos humanos". [13]

La promoción de la democracia en los países que no la tienen forma parte de los objetivos específicos de la nueva administración norteamericana. Destacados intelectuales liberales como Abraham F. Lowenthal, [14] director fundador del influyente Diálogo Interamericano, después de reconocer que la "Democracia no es una mercancía de exportación; no puede ser transportada de un lugar a otro" han sugerido algunas medidas para nutirla y reforzarla en las Américas. Sus propuestas contemplan la necesidad de que los Estados Unidos enfatizen su preocupación en la defensa de los derechos humanos y que critiquen a los regímenes que los violan; la necesidad de apoyar las redes democráticas que están creciendo en el continente; el apoyo al fortalecimiento de las instituciones gubernamentales; el apoyo de Washington a la formación de equipos y profesionales e independientes para monitorear elecciones "bajo requerimiento de los

gobiernos soberanos- para ayudar a asegurar que las elecciones sean transparentes y libres; el sostenimiento de redes de organizaciones no gubernamentales que expresan las demandas ciudadanas; asimismo, sugiere el requerimiento de que los funcionarios norteamericanos proporcionen señales claras de que el sostenimiento de la democracia es un objetivo de alta prioridad para los Estados Unidos. Aunque las opiniones de Lowenthal son sus opiniones personales expresan con claridad las convicciones de al menos una parte significativa de la administración Clinton sobre el tema.

La democracia mexicana y los Estados Unidos

Más rápido que despacio la imagen reformadora y moderna que el gobierno de Salinas se había creado en los circuitos internacionales ha comenzado a derrumbarse. La demolición acelerada de esa imagen ha sido resultado tanto de la acción de las fuerzas que se oponen al TLC dentro de los Estados Unidos como de los propios actos de gobierno. Primero fue la participación de una institución financiera gubernamental en la creación de un Fondo para comprar empresas manufactureras norteamericanas en crisis y traerlas a México. [15] Después la sombreada de los 25 millones de dólares. Entre tanto, la creación de un lugar común: en México existen leyes pero no se respetan; la democracia electoral es muy deficiente y los derechos humanos se violan permanentemente. [16] Efectivamente la "democracia" mexicana no parece tener mucho prestigio en los circuitos internacionales. Para el mismo Lowenthal [17] "Más de ochenta años después de su revolución, México está aún lejos de asegurar el "sufragio efectivo"; las elecciones locales recientes se han convertido en una especie de primarias; los resultados anunciados pueden entonces ser ratificados o modificados dependiendo de la ausencia o la presencia de manifestaciones en las calles". Y las críticas no provienen tan sólo de los liberales, radicales o de los grupos humanitarios. Un amplio reportaje publicado por Christopher Wood recientemente en la nada sospechosa de izquierdismo revista *The Economist* [18] señala, después de hacer un detallado recuento y apología de la reforma económica mexicana y de la iniciativa de firmar el TLC, que Vargas Llosa tenía razón cuando llamó a México la dictadura perfecta, y añade: "El establishment político mexicano no tiene ningún respeto profundo a los méritos del sufragio universal". Según el informe "México no es, en ningún sentido de la palabra, una democracia. El Gobierno está en manos de una élite burocrática no elegida que rinde cuentas sólo al presidente".

Hasta qué punto esta visión sobre la realidad política mexicana está extendida entre los círculos de poder de Washington lo muestra un hecho: durante 1992 el Instituto Nacional Democrático (NDI), organización sin fines de lucro perteneciente al Partido Demócrata, canalizó 200 mil dólares provenientes del Fondo Nacional para la Democracia (NED), organización establecida por el Congreso para promover la democracia y los principios democráticos en otros países, para financiar a grupos civiles mexicanos en la observación electoral. [19] Los recursos fueron otorgados al Consejo por la Democracia y la Asociación de Grupos Cívicos por la Democracia (Convergencia) para la observación electoral de los comicios del 12 de julio en Chihuahua, las elecciones legislativas de agosto de 1991 en la ciudad de México y los fondos durante 1992 fue el Frente Cívico Potosino, que recibió 55 mil dólares para financiar programas de educación sobre derecho cívicos y humanos, capacitación y esfuerzo de promoción para la incorporación

de la mujer en asuntos cívico-políticos. Tradicionalmente, los recursos que la NED había canalizado a México se habían concentrado en organismos de corte empresarial, filoponistas y programas de educación de la CTM. El apoyo a grupos que desde la sociedad civil se plantean explícitamente como de oposición es un indicador de como se ve a México desde los círculos de poder del vecino del norte.

Hasta dónde la administración Clinton intervendrá para forzar a la élite gobernante mexicana a permitir la democratización del país, no parece estar aún claro. Como señala Lowenthal: [20] "Los ensayos de Washington para promover la democracia han sido menos evidentes en naciones más grandes como México y Brasil, dónde el objetivo dominante en los Estados Unidos ha sido la estabilidad de largo plazo". Sin embargo, este escenario operó en una situación anterior al TLC. Las negociaciones sobre el TLC han modificado ya los patrones del quehacer político y la diplomática y la misma noción de soberanía nacional. Estos patrones fueron modificados tanto por los gobiernos como por las oposiciones partidarias y ciudadanas. En esas circunstancias parece poco probable que la administración Clinton vea con buenos ojos una mayor dilación en las promesas democratizadoras del régimen. Las presiones desde el norte para sanear la vida política nacional -legítimas o no se harán sentir. Probablemente las diferencias tengan que ver en torno a la intensidad de estas presiones. La presencia de observadores internacionales en los próximos comicios federales es, en esta lógica una posibilidad real. [21] El argumento de que la sorda lucha entre salinistas y dinosaurios empantana las posibilidades de reforma, vendido con éxito a funcionarios claves de la administración norteamericana, se ha venido diluyendo aceleradamente. Ciertamente, en mucho, estas presiones para democratizar se verán matizadas por los tiempos y resultados de las negociaciones en torno al TLC. Pero de que existirán, existirán. Quizás por eso, la ceremonia del natalicio de Benito Juárez fue celebrada por el Gabinete Presidencial en el Cerro de las Campanas y el secretario de Gobernación insistió en que los modelos políticos no se importan ni se exportan y, señaló, que allí fueron derrotados los apetitos de intervención extranjera y el equívoco de quienes, obsesionados en reyertas intestinas, quisieron ubicar sus intereses personales o de grupo por encima de los intereses superiores de la nación. [22]

Al abrir la caja de Pandora de la internacionalización de la política nacional en búsqueda de legitimidad, capitales y TLC, la administración de Salinas de Gortari, abrió también la puerta a los demonios de la nueva intervención. Fue el régimen y no la oposición quien impuso esas nuevas reglas del juego. Esos demonios no se podrán exorcizar al conjuro de los llamados a la unidad nacional, o sobre la base de satanizar a aquellos que quieren usarlos para su propio proyecto. Sensatamente, el único instrumento para manejar la nueva intervención, es quitarle sus banderas, es decir, abrir al país las puertas de la democracia plena y del respeto a los derechos humanos.

CITAS:

[*] Asesor del INAH

[1] Mario Gill, Nuestros Buenos Vecinos, Editorial Azteca, Octava Edición, México, 1972.

[2] La heterogeneidad de las ONGs hace que una definición de ellas sea difícil. El Banco Mundial, en un "Operational Directive" ofrece la siguiente definición:

"La diversidad de las ONGs hace difícil una definición o clasificación sencilla. Las ONGs incluyen una amplia variedad de grupos e instituciones que son total o mayoritariamente independientes del gobierno. Caracterizadas principalmente por objetivos humanitarios o de cooperación en lugar de comerciales. La terminología varía: por ejemplo, en los Estados Unidos suelen llamarse Organizaciones Privadas Voluntarias (PVO), y la mayoría de las ONGs africanas prefieren llamarse o son llamadas "Organizaciones Voluntarias de Desarrollo". Aunque organizaciones como las universidades o los institutos de investigación pueden ser no-gubernamentales esta definición se refiere principalmente a las organizaciones privadas que desempeñan actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, proporcionar servicios sociales básicos, o gestionar el desarrollo comunitario".

Por su parte, la ONU las define como: "...las personas jurídicas de carácter privado, sin ánimo de lucro y con objetivos de beneficio social hacia la comunidad en general que no tengan por objeto reivindicaciones gremiales o de grupo y que no se encuentran adscritas o vinculadas al sector público".

[3] Carlos Heredia, Los ciudadanos y los derechos políticos en México, en Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1991.

[4] Jonathan Fox, Agriculture and the Politics of the North American Trade Debate, LASA Forum, Vol. 23, num. 1. Spring 1992. Sin lugar a dudas, el trabajo más completo en torno a los inicios de este proceso es el de: Cathryn Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross Border Coalitions in U.S.-Mexican Relations", Columbia Journal of World Business, 26(2), Summer, 1991.

[5] La Jornada, martes 13 de abril de 1993. pág. 36.

[6] El Financiero, 27 de marzo de 1993.

[7] Para una visión sobre las ONGs mexicanas y su relación con los movimientos sociales véase: Luis Hernández y Jonathan Fox. "Mexico's Difficult Democracy: Grassroots Movements, NGOs and Local Government, de próxima publicación por la Fundación Interamericana.

[8] Para una visión de la red véase: Manuel García Urrutia. "La otra agenda del Tratado de Libre Comercio", en El Cotidiano núm. 43, septiembre-octubre 1991, UAM, México.

[9] Para una visión del Foro y su proceso véase: Hilda Salazar. "El medio ambiente y la participación ciudadana: El Foro Mexicano de la Sociedad Civil para Río 92" en El Cotidiano núm. 47, mayo 1992, UAM, México.

[10] Véase: America's Watch, "Human Rights in Mexico A Policy of Impunity New York, June 1990; y, Amnesty International, "Mexico: Human Rights in Rural Areas, London: AI, 1986.

[11] Véase, por ejemplo, el artículo de Andrew Reding, "Salinas Must Pay for Free Trade" en The Christian Science Monitor, del 19 de enero de 1993.

[12] Véase: George Weigel, National Interests and American Purpose, The World & I. Vol. 8 núm. January 1993, USA.

[13] Véase: Stephen John Stedman, "the New Interventionists", Foreign Affairs Vol. 72, núm. 1, 1993, USA.

[14] Ver Abraham F. Lowenthal, The United States and Latin American Democracy: Lessons from History, World Peace Foundation, February 1991.

[15] Véase El New York Times del 17 y del 18 de febrero.

[16] Véase, por ejemplo, el documento preparado para el Presidente Clinton previa a su entrevista con el presidente Salinas de Gortari dado a conocer por Dolia Estévez en el Financiero Internacional del 1 de febrero de 1993, o el artículo sobre la prensa en México "México: Much Press, Little Real Freedom" publicado por The Christian Science Monitor.

[17] Abraham F. Lowenthal, "Latin America: Ready for Partnership?", Foreign Affairs Vol. 72, núm. 1, p. 83. 1993.

[18] The Economist "Into the Spotlight", febrero 13, 1993.

[19] Véase: La Jornada, 7 de marzo de 1993.

[20] Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin American Democracy: Lessons from History", p. 17 World Peace Foundation, February 1991.

[21] El influyente Diálogo Interamericano sugiere en su informe "convergencia y comunidad: las Américas en 1993, Instituto Aspei. En los casos en que las elecciones nacionales se vean en peligro debido al fraude, la manipulación o la violencia, se debería presionar a los gobiernos: para que acepten observadores internacionales que vigilen el proceso electoral, desde la campaña hasta el recuento de votos. "Convergencia y Comunidad: las Américas en 1993", Diálogo Interamericano, p. 29, E.U.A. 1992.

[22] Ver La Jornada, 22 de marzo de 1993.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Economía Internacional

AUTOR: Cristian Leriche G. [*] Sandra Navarrete R. []**

TITULO: América Latina: Problemas Actuales en el Estilo de Crecimiento de la Región

ABSTRACT:

En este artículo se presenta un panorama de las actuales circunstancias de la economía latinoamericana, bajo una perspectiva histórica y subrayando los cambios globales de política económica que se han dado en las últimas dos décadas.

TEXTO:

Antecedentes regionales (hacia los ochenta)

A mediados de los setenta, las tasas de crecimiento económico mundial alcanzaron su punto más alto y se inició una etapa de ajustes estructurales. Parecía que América Latina podría contrarrestar esta etapa mediante una integración regional vigorosa y una participación activa en los mercados mundiales de exportación. En esta etapa la economía latinoamericana logró una tasa de crecimiento superior a la del mundo, mediante un elevado coeficiente de inversión y crecientes exportaciones.

Los resultados en cifras, registran que el decenio de los años setenta se caracterizó para la economía latinoamericana, por ser un período de crecimiento que superó lo logrado anteriormente: 5.9% anual contra el 5.1% de los años cincuenta y el 5.6% en los años sesenta.

Sin embargo, se nota una tendencia a aminorar ese ritmo de crecimiento en cuanto se llega al final del decenio. Así, mientras que de 1970 a 1974 la tasa media anual de variación del PIB latinoamericano llegó a 7.1%, porcentaje que denotaba la culminación del ascenso previo, en los años 1974-1975 de recesión internacional sólo se logra el 3.3%; finalmente, de 1976 a 1980, la tasa de crecimiento alcanza el nivel de 5.5% anual.

América Latina terminó los setenta con sobrevaluación de la moneda y pérdida general de la competitividad en los mercados mundiales. Los crecientes déficit de los sectores externo y público así como las exigencias salariales originaron presiones inflacionarias; las crisis externas ocurridas en centros industriales del mundo evidenciaron la vulnerabilidad económica de la región, las altas tasas de interés internacionales se vieron sucedidas por una recesión industrial y la caída de los precios de productos básicos.

Aspectos de la política económica

Las directivas adoptadas durante la crisis de los 30, se mantuvieron hasta principios de los 80, estas políticas habían dado lugar a una industrialización hacia adentro caracterizada por sustitución de importaciones promovida por el Estado, así como la nacionalización de empresas extranjeras, el uso de controles y subsidios.

A principios de la década de los ochenta, la economía mundial entró en un período de alta inflación como consecuencia del aumento en los precios del petróleo y de los productos básicos. Los países desarrollados reaccionaron mediante políticas monetarias contraccionistas que restringieron el crédito y elevaron las tasas de interés reales. Esta situación disminuyó el ritmo de crecimiento económico e incrementó el desempleo.

Ante estos cambios graduales de políticas, América Latina adoptó un enfoque orientado al desarrollo de las exportaciones no tradicionales; las economías se orientaron al exterior dando énfasis en la competitividad en los mercados mundiales, se revaluó el papel del Estado en términos de tamaño y eficiencia así como en relaciones con el sector privado: los responsables de la formulación de políticas prepararon el terreno para la desreglamentación y privatización.

Los problemas del crecimiento (hacia los noventa)

El resultado en el planteamiento del modelo de crecimiento en la mayoría de países de la región, fue la creación de una industria -y en general una economía- incapaz de generar sus propias divisas que permitieran autofinanciar las importaciones requeridas. Con la sustitución de importaciones, en muchos países se esperó reducir la dependencia respecto de la economía internacional, pero en realidad la aumentó ya que las actividades para efectuarla necesitan de bienes intermedios y bienes de capital procedentes del exterior para sostener la producción y el crecimiento.

Entre 1980 y 1981 se registró un elevado nivel de intercambio, como consecuencia de varios factores: fácil acceso al crédito internacional, políticas de apertura económica que aumentaron las importaciones regionales y globales, además del aumento en los precios del petróleo. Las causas que incidieron negativamente en el comercio regional a partir de 1982 fueron la crisis de deuda externa la inestabilidad macroeconómica y la caída de la eficiencia productiva. Así, el decreciente valor de las exportaciones y las mayores obligaciones por pago de intereses condujo a la crisis del servicio de deuda; la subsiguiente disminución de préstamos de la banca comercial afectó a toda la región, reduciendo recursos internos disponibles para inversión pública y privada. Por lo anterior disminuyó el nivel del producto interno bruto por habitante.

La deuda sigue siendo estructuralmente onerosa para muchos países latinoamericanos, la carga principal es la relación tamaño de la deuda con el ingreso público: los gobiernos latinoamericanos son por lo general los principales deudores con el 80% o más de la deuda externa.

La mayoría de países de América Latina se encuentra en proceso de convalecencia de la crisis de los ochenta y los ajustes para superarla. La recuperación está teniendo lugar en

un marco externo caracterizado por la atonía de las economías industriales: la vacilante recuperación de los Estados Unidos, la desaceleración del comercio mundial y el deterioro de los precios de productos básicos que aporta la América Latina, ello redundó en la desaceleración del sector exportador y un creciente déficit de la cuenta corriente de balanza de pagos.

Desde el punto de vista social, el proceso de ajuste de los últimos diez años ha ejercido un impacto diferente sobre diversos sectores de la población, pero la mayoría sufrió un retroceso en sus condiciones de vida y castigó a pobres, jóvenes, ancianos y mujeres; lo cual ha conducido a caracterizarlos como la "década perdida", pero también puede definirse como la década de las reformas de políticas económicas. Las reformas liberales de política económica hicieron hincapié en tipos de cambio más competitivos, gradual eliminación de aranceles -a la exportación e importación- y flexibilización en leyes de inversión extranjera.

El exitoso proceso de política económica de países asiáticos de reciente industrialización no pudo dejar de impresionar a los responsables de formular las políticas para América Latina.

El sombrío panorama de estancamiento, recesión e inflación en América Latina y el Caribe en 1991 y 1992 empieza a despejarse, aunque se muestran signos contradictorios y frágiles; persistiendo rezagos y carencias producto de herencias seculares agudizadas por el alto costo social del ajuste económico.

Hacia la recuperación (1990-1992)

Algunos condicionantes en este inicio de la década de los noventa para que América Latina mantenga su crecimiento es sostener el ritmo de las reformas económicas, orientándolas hacia el aprovechamiento de las ventajas comparativas y elevar las exportaciones; además de estimular el comercio interregional.

En 1991, el nivel de actividad del conjunto de la región y el Caribe, creció 3.5%, cedió la hiperinflación lo cual destaca por la existencia de un contexto internacional desfavorable: deterioro de la relación de precios de intercambio de bienes en -5.6% (ver Cuadro 1) y ritmos pausados de crecimiento de las exportaciones (-0.4%). En este año se amplió la capacidad para importar en la mayoría de los países de la región pese a la declinación o estancamiento de sus exportaciones, debido sobre todo al ingreso de capitales y pese a un tipo de cambio sobrevaluado y un régimen comercial dirigido a abrir la economía fue lo que dio como resultado un aumento de las importaciones -de 18.1%-, este aumento fue superior a lo necesario para la recuperación o ampliación del nivel de actividad. Con ello el saldo de comercio de bienes alcanzó 9.8 miles de millones de dólares en 1991.

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: Principales Indicadores Económicos[H-]

La evolución de la economía en América Latina y Caribe se vio afectada en 1991 por acontecimientos en la economía internacional que ejercieron un impacto en las

exportaciones y sobre el financiamiento externo. El ritmo de expansión de las economías industriales continuó declinando, la tasa de expansión de 1991 fue la más baja desde 1982. Con lo anterior y en particular con la recesión de Estados Unidos que tendió a perjudicar exportaciones de Latinoamérica. En el mercado financiero internacional hubo caídas de las tasas de interés como consecuencia de la recesión en la mayoría de países industriales así como por el descenso de la inflación. La transferencia neta de recursos financieros de la región se volvió positiva, esto obedeció principalmente al mayor ingreso de capitales y a la disminución de la corriente devengada de intereses y utilidades. En 1991, en la mayoría de países de la región la mejor situación provino del ingreso de capitales voluntarios de carácter no crediticio en forma de inversión extranjera directa y colocaciones financieras.

En 1992, la corriente neta de capitales hacia América Latina alcanzó un monto superior a la mitad del registrado en 1991, que en ese año fue de 39.2 mil millones de dólares. El conjunto de países que ha captado el grueso de los capitales que fluyeron a la región son México (país en el que representaron más de la mitad del total regional), Argentina, Chile y Perú.

Así, el ingreso de capitales privados no crediticios ha respondido a la influencia de factores como la estabilidad macroeconómica junto con la dirección y permanencia de política económica, además de: i) el diferencial entre las tasas de interés reales ofrecidas en América Latina frente a las del mercado estadounidense, particularmente en contextos caracterizados por la estabilidad cambiaria; ii) las ganancias de capital y las rentas monopólicas ofrecidas por los procesos de privatización de empresas públicas. Asimismo, los rendimientos de capital que ofrecen los valores bursátiles de empresas privadas.

En un trasfondo menos especulativo, ingresaron capitales atraídos por las oportunidades de inversiones rentables en actividades productivas de desarrollo a largo plazo.

En el primer semestre de 1992, además de las cuantiosas colocaciones financieras y la ampliación de créditos de corto plazo, las colocaciones de bonos en el mercado internacional de Brasil, México y Argentina más los ingresos por privatizaciones (en estos dos últimos países), llevaron a una alza extraordinaria en sus mercados de valores. Particularmente en México, la inversión extranjera directa ha asumido niveles significativos debido a la constitución del acuerdo Trilateral de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, aunque es la inversión en cartera la más importante alcanzando dos terceras partes del flujo total entre 1991 y 1992.

El "regreso" de capitales externos a la región (verificado desde 1991), presenta características de capital especulativo, ya que se trata de capitales colocados a corto plazo, con diversos grados de volatilidad y rentabilidad, que trata de beneficiarse con ganancias derivadas de las diferencias en tasas de interés o ineficiencias en el mercado de divisas.

En el Cuadro 2, se pueden observar los ingresos netos de capitales y la transferencia de recursos. La Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) publica cuadros con estadísticas de estos conceptos; así, se encuentran tres bloques: América Latina y el Caribe -como un total-, países exportadores de petróleo (incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) y países no exportadores de petróleo (incluye a Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). De esta manera, en 1992 con estimaciones preliminares, el total de ingresos netos de capitales en América Latina y el Caribe registró 57 mil millones de dólares, en los cuales los países exportadores de petróleo participaron con 54% (30.8 m.m.d.) frente a casi 46% de los países no exportadores de petróleo. En este mismo año, la transferencia neta de recursos por parte de los países exportadores de petróleo fue del 64%, lo cual representó más de la mitad del total de la región y el Caribe, estimado en 27.4 m.m.d., del cual los países no exportadores de petróleo registraron transferencia de recursos por 9.8 m.m.d. (cerca del 36% del total).

Cuadro 2. América Latina y el Caribe: Ingreso Neto de Capitales y Transferencia de Recursos. (Miles de Millones de Dólares)[H-]

Por lo tanto si se vincula la actividad económica con lo anterior, resulta que son los países no exportadores de petróleo, los que en el conjunto de la región presentan una mayor tasa del crecimiento del PIB de 3.6% a la alcanzada por los países exportadores, de 2.8%. Cabe señalar que también en el rubro de exportaciones de bienes y servicios, los países que registran mayor actividad (poco más del 50%), son los no exportadores de petróleo con relación al total de la región.

Durante 1991 y 1992 en América Latina se mantuvieron tendencias económicas de expansión que superan el crecimiento de la población y una reducción de la inflación. Sin embargo, se registra una mayor divergencia entre el comportamiento de diversas economías: destacando Brasil, que influye en el conjunto, es decir, si se considera que el PIB regional aumentó 2.4% -en 1991 3.5%- , si se excluye Brasil, el PIB creció 4.3 por ciento.

El lento crecimiento del producto regional por habitante se encuentra fuertemente determinado por la agudización de la recesión en Brasil, el crecimiento fue generalizado pero no homogéneo, tuvo divergencias: en el cuadro 3 puede observarse que en 1991 y 1992, cuatro países de latinoamérica tuvieron tasas de crecimiento variadas, Chile creció a una tasa del 4.1 y 7.8%, Argentina 6.0 y 4.8%, México 1.4 y 0.6% y Brasil en franca recesión: 0.8 y 3.1%. A pesar de las elevadas tasas demográficas de muchos países de la región, el producto por habitante en su mayoría fue positivo, en promedio creció en 1.6 y 0.5%, respectivamente.

Cuadro 3. América Latina y el Caribe: Crecimiento del Producto Interno Bruto por Habitante. (Porcentajes Sobre la Base de Valores a Precios de 1980)[H-]

En general, la inflación en América Latina y el Caribe continuó retrocediendo. En 1992 se diferencian cuatro grupos de países: a) Brasil, cuya variación de precios fue de 1,130%, b) Ecuador, Perú y Uruguay con inflación de 60%, c) Colombia y Venezuela con 30% y d) menor de 20%: Argentina, Costa Rica, Chile, México y Nicaragua.

Los retos actuales

Si bien existe un crecimiento desigual y aplicaciones disímboles de política económica entre los países de la región, los casos de Argentina, Chile y México parecen ser los esquemas dominantes del futuro estilo de crecimiento económico en la región.

Es por ello que los retos principales de este estilo son: mantener el crecimiento con las inversiones y exportaciones del sector privado, fortalecer el cambio estructural en las finanzas públicas, el sector externo y elevar la productividad.

Sin duda los peligros de mediano plazo que están vislumbrándose son: la alta dependencia de la estrategia del capital extranjero, altas tasas de interés domésticas, tendencia a sobrevaluar el tipo de cambio e incapacidad de ampliar el mercado interno. Los focos rojos de largo plazo se encuentran en construir una dinámica permanente y sólida de crecimiento e incorporar a los sectores poblacionales marginados y pobres; que en promedio significan entre 60 y 50% del total de la población en América Latina.

CITAS:

[*] Jefe del Area de Estado y Política Económica, Depto. de Economía. DCSH, UAM-A.

[**] Ayudante de investigación.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Eduardo Lozano Ortega

TITULO: Ward, Peter M. México una Mega-Ciudad (Producción y Reproducción de un Medio Ambiente Urbano), México, Conaculta-Alianza Editorial, 1991, 327 pp. (Los Noventa, 64).

TEXTO:

La complejidad de la Ciudad de México es cada día mayor, al grado que pone en riesgo su propia existencia al aumentar sus dificultades de administración. Peter Ward, quien ha colaborado como asesor en distintas instancias públicas de planeación del D.F., nos muestra en este libro las formas en que la Ciudad de México se reproduce social y materialmente de manera en que pueda organizarse para funcionar.

Dividido en ocho capítulos, el texto va dando cuenta de las transformaciones que ha generado el crecimiento de la ciudad teniendo en consideración las pautas políticas y de gobierno que rigen al país, las cuales han ocasionado esta expansión acelerada al concentrar la administración pública y económica en una sola ciudad, al igual que la falta de planeación eficiente al supeditarse a fines políticos.

Se hace hincapié a lo largo del texto en que esta carencia de planeación ha originado en la ciudad de México y su zona metropolitana formas de apropiación del suelo y construcción de vivienda que mantiene la desigualdad y la reproduce a lo largo del tiempo, así como la distribución deficiente de servicios públicos otorgados más como prebenda política que como derecho en función de una administración urbana concebida "para que nada cambie".

Examina cuáles son las formas de control social que se ejercen sobre la población, cómo es la cooptación de los movimientos sociales y vecinales, la fragmentación de las demandas de los grupos políticos, destacando principalmente la estructura política del D.F., la cual se encuentra articulada verticalmente, no obedeciendo a las demandas de los habitantes sino a medidas arbitrarias, además de que soslaya de principio cualquier tipo de planeación eficaz, pues no integra las prioridades ciudadanas a los objetivos inmediatos de la ciudad, produciendo graves contradicciones entre las obras llevadas por el gobierno de la ciudad y las necesidades esenciales de la población.

Señala también una falta de control urbano en la zona metropolitana que se asienta en el Estado de México, siendo ésta la de mayor expansión, debido a que en el D.F. las oportunidades de asentamiento han disminuido, dando pauta a un desarrollo anárquico de la zona metropolitana, que a la larga desembocará en efectos nocivos para la urbe en su conjunto; esto puede resolverse según el autor mediante la apertura de una cooperación entre ambas entidades para llevar conjuntamente programas de control urbano o hasta una

redefinición territorial de la ciudad con el fin de colocar toda el área construida en una sola unidad política.

Ward llega a la conclusión de que los grandes males que aquejan a la ciudad todavía tienen un rango de resolución mediante medidas serias y concretas de planificación, pero lo que impide articularlas es la rígida estructura política de la ciudad y la falta de autonomía municipal en los municipios conurbados, señalando que en el fondo cualquier resolución de los problemas de la ciudad de México tiene que pasar por un cambio político que integre a los habitantes en las decisiones públicas; sin ello, cualquier intento de respuesta a la conflictiva urbana se estancará en marañas burocráticas e intereses políticos, lo cual acelerará la agudización de los males de la ciudad de México con el riesgo de que se puedan volver irremediables.

Este estudio nos proporciona igualmente valiosa información sobre el uso del transporte, los tipos de construcción de la ciudad, la organización política, los resultados de las elecciones con su distribución territorial, los niveles de vida por zona, usos del suelo, legislación urbana, distinción de las zonas ecológicas, todo ello mediante mapas, diagramas, gráficas y fotografías, lo que hace atractivo el trabajo además de ser de fácil lectura; contiene al final un capítulo en el cual examina y trata de encontrar y determinar los patrones de la reproducción arquitectónica de la ciudad, como una forma más de investigación del desarrollo urbano.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Aída Escamilla Rubio

TITULO: Castelazo, José R. Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el Porvenir, Inap, México, 1992.

TEXTO:

La Reforma Política del Distrito Federal ha comenzado y, conjuntamente, el despertar político de la sociedad civil. De ahí que gobierno, representantes políticos y sociales así como ciudadanía han mostrado, durante y después de los foros de consultas en las audiencias públicas, verdadero interés por efectuar modificaciones sustanciales para crear una reforma democrática acorde con las actuales necesidades de esta ciudad capital tan compleja.

En este sentido, el ensayo de Castelazo es acertado porque reviste totalmente un carácter coyuntural y presenta grandes reflexiones y propuestas tendientes a modernizar y enriquecer la vida política en el D.F. Sobre todo, el planteamiento central está en la cuestión de la perfectibilidad de la democracia por medio de la sociedad abierta. Los fines de la democracia por él enunciados son: libertad, justicia y bienestar.

El autor, desde la perspectiva del análisis del cambio, pone a consideración del interesado una gama de escenarios que permiten orientarle en forma concisa para la toma de decisiones sobre qué es lo que más le conviene a la Ciudad México, aunque sin menoscabar claro los fines de la democracia ahí considerados.

Ahora bien, el texto está planteado con la metodología efectuada enumerando para ello los elementos propios del sistema político mexicano, que se refieren a las capacidades del Estado como un todo, a saber: Participación Social, Representación política, Unidad de Mando Constitucional, Gobernabilidad por Consenso, Funcionalidad generalizada, y Capacidad Económica y Administrativa. En base a esto, procede a mostrar su hipótesis de trabajo en torno a la cuestión de cómo ampliar la participación social y mejorar la representación política, como fundamentos sustantivos de la democracia, pero sin rompimientos drásticos de las capacidades generadas por la conformación de la estructura gubernamental que pongan en riesgo la estabilidad del sistema.

En los siguientes tres capítulos se dedica primero a argumentar de manera histórica, política, jurídica y económico-administrativamente la conformación del régimen político que existe en el D.F. Posteriormente explica las limitantes de los sustantivos de la democracia en su contexto social y político, así como las principales insuficiencias de los mecanismos de representación social y políticos. Y, detalla conceptualmente los elementos adjetivos de la democracia.

El capítulo quinto se concreta a establecer los niveles Mínimo, Medio y Máximo de cada elemento del sistema para poder calificar la viabilidad de cada propuesta a través de los factores que integran la democracia: el ejercicio político y los medios técnicos y administrativos.

Lo que sin duda es la parte medular de la Reforma es el análisis de las opciones factibles para la Reforma política y administrativa que se encuentran en el capítulo seis clasificados en siete escenarios posibles, divididos en tres grandes tipos: Conservadores, su nombre lo indica tienden a mantener el statu quo, los de posición avanzada, que significa superar lo actual sin crear rupturas que pongan en riesgo la estabilidad del sistema; y, los de carácter radical, que proponen rupturas profundas, tanto a juzgar por el desarrollo histórico, como por la misma capacidad de respuesta el sistema político en su conjunto.

Aquí es importante señalar que llevar a cabo la democratización del D.F. implica cambios en el orden político y jurídico para conceder a los ciudadanos la plenitud de sus derechos políticos y por ende de crear un gobierno electo que asegure la participación directa de la ciudadanía en los asuntos que le competen directamente. Por consecuencia un tema clave que está en discusión a partir de la propuesta de la oposición es la creación del Estado 32 cuyo carácter está definido por el autor como un espejismo por las razones que expone en el séptimo escenario de los radicales. y que van desde la problemática de conciliar la divergencia de opiniones. de lograr el consenso de las otras 31 entidades federativas hasta de modificar a fondo la Constitución y de crear los nuevos municipios.

En el último capítulo Castelazo hace referencia a tres apreciaciones generales sobre los resultados vistos en los escenarios y plantea también que quien debe conducir el proceso de reforma con mayor credibilidad para la sociedad podría ser la Asamblea de Representantes por su carácter de órgano responsable de construir el consenso. Considera que para ello la resolución de cualquier forma sería gradual e insiste en asumir sobre todo la reflexión profunda.

Una apreciación global de la lectura me lleva a ubicar al segundo escenario, referido al nivel avanzado como el que tendría mayores posibilidades de aceptación. donde se ubican interesantes propuestas. en el sentido de que para garantizar la estabilidad se ampliarían facultades de la ARDF y una transformación de los órganos de pacificación vecinal: Consejo Consultivo, Consejos Delegacionales y Juntas de Vecinos; la integración de organizaciones políticas y sociales independientes para conformar espacios de participación directa en el poder entre otras.

Sin llegar a ser un trabajo exhaustivo en torno a los procedimientos del actuar político y administrativo, sí formula el vértice en el cual es necesario conducir los avances para la toma de decisiones de la reforma. aunque por lo que se advierte la propuesta particular del autor es de cautela no sólo por la trayectoria personal de Castelazo sino además por el perfil objetivo que se percibe a lo largo de la lectura.

Por tal motivo el libro es un material valioso y rico que denota la obligación de conformar un nuevo campo teórico del gobierno, donde la sociedad civil amplíe su inserción en la vida pública pero sin llegar a provocar desestabilidad en el gobierno.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Alicia Inés Martínez

TITULO: Crisis y Sujetos Sociales en México, Enrique de la Garza (Coordinador), Volumen I y II, Editorial Miguel Angel Porrúa y CIIH-UNAM, México, 1993.

TEXTO:

Como alguna vez expresara Bourdieu los productos de la investigación sociológica generalmente resultan decepcionantes, incluso deprimentes a veces, y no es por gusto de desanimar sino todo lo contrario; es que el conocimiento de las realidades lleva al realismo. Lo que exige al investigador situarse constantemente entre dos papeles: el de aguafiestas, y por otro, el de cómplice de las utopías.

Creo que los 18 autores de este libro han combinado apropiadamente la doble posición que nos evoca Bourdieu. Al aceptar el reto de dar cuenta de una realidad social que, hoy más que nunca, avisoramos excedida de las teorías y enfoques que hasta hace poco abarcaban. Y las más de las veces esto resulta en un golpe de realismo fuerte.

Y al ofrecer a los lectores un acontecimiento provisional, un señalamiento a suerte de pistas de los campos de posibilidades (delimitados en el cruce de estructuraciones diversas y elecciones de una subjetividad también cambiante) en que se constituyen, reconvierten, se enfrentan y se proyectan los sujetos políticos, económicos, sociales y culturales en la actualidad. Y un campo de posibilidades no deja de ser una complicidad con la fuerza utópica.

El eje común a todos los artículos la reconstrucción de los procesos objetivos-subjetivos que intervienen en las constitución, reconversión y emergencia de actores sociales en un contexto de crisis. Definida esta última de manera inclusiva como reestructuración económica, consolidación del ámbito urbano, redimensionamiento del espacio societal, ampliación del sistema político, reestructuración de la intervención estatal y secularización cultural.

Los abordajes teóricos y metodológicos parecen reconocer ciertos acuerdos que con afán de sistematizar y riesgo de simplicidad enunciaría de la siguientes manera: los conceptos se movilizan en el esfuerzo de aprehender la realidad sin pretensión de explicaciones cerradas. Nos alertan sobre la exigencia actual de trasladar nuestro posicionamiento científico de un contexto de justificación a uno de descubrimiento.

Los datos construidos atienden a diversos planos de la realidad y su significación es dada por el relacionamiento que la propia reconstrucción analítica y la realidad imponen.

Algunas de las problemáticas que se identifican y con resumen conclusiones y líneas abiertas, son los siguientes:

1.- Las clases no explican todo. Al respecto De la Garza nos habla de la consideración de clase como una categoría de alto nivel de abstracción (Durand Ponte sostiene lo mismo) que no puede ser inmediatamente utilizada para un recorte de lo concreto. Si bien esto nos permite no volver a confundir clase con sujeto, no deja claro el potencial analítico de la categoría clase en la comprensión o aprehensión del sujeto (obrero en este caso). Por momentos parece homologar la clase a niveles o condiciones estructurales, oponiéndole movimiento y subjetividad que expresarían identidades, proyectos y voluntad.

Expresa "el concepto de sujeto-obrero es un concepto de mediación entre clase obrera, más abstracto y el de movimiento obrero más concreto". De ser así el sujeto-obrero es una construcción analítica de síntesis de determinantes de todos los niveles, es decir alimentada por un doble recorte el de los comportamientos colectivos en el que se despliega su subjetividad y el de las condiciones estructurales determinados por la clase.

Sin embargo, un nivel de abstracción mayor dado al concepto implicaría que el mismo tienen capacidad inclusiva para dar sentido a los variados determinantes que se presentan en una observación apegada al movimiento de lo empírico real. Cuál sería ese sentido: delimitar campos posibles de acción, enunciar conflictos, marcar direccionalidades de desarrollo, enmarcar las fronteras de posibilidades identitarias, vincular sus acciones a un orden societal, etcétera.

2.- Los sujetos sociales no son resultado de posiciones sino también de elecciones las cuales se redefinen en los procesos de intervención que protagonizan. La identidad es soporte y construcción, está abierta a la resignificación que la propia acción alienta como a la que surge de relacionamientos más complejos y diversos que se dinamizan en las acciones colectivas.

No se admite una temporalidad lineal ni una territorialidad neutra. Los tiempos y los espacios son parte del movimiento de la subjetividad social.

Queda abierto: la relación identidad-acción colectiva: cuando los órdenes prevalecientes y legítimos excluyen, niegan o definen la posibilidad de identidad de ciertos sujetos. Que implicancia tiene la pretensión de aquellos sujetos ubicados socialmente en el lugar de los "otros" (mujeres, indios, homosexuales)

3.- No hay un campo de la experiencia social fundante, exclusivo o privilegiado que movilice las acciones colectivas.

El trabajo, la vida cotidiana, la etnia, el medio ambiente, la experiencia genérica, la opciones sexuales, la vida partidaria, la estudiantil, el rol de intelectual puede transformarse en experiencias movilizantes, según la vinculación que los individuos, grupos o colectivos masivos establezcan entre malestares propios de la situación experiencial y posición frente a ella.

En este sentido se suspende (se coloca entre paréntesis) una lógica de determinaciones del ordenamiento social. Deja abierto el problema de la fragmentación y reconstitución del orden desde lo diverso.

4.- Se constata que la politicidad de los malestares sociales se ha extendido más allá de los considerandos de necesidades materiales e intereses clásicos de un ciudadano.

5.- El tránsito de la acción social a la política no es observado desde la vieja idea gradualista, no obstante creo que al respecto el problema de la politicidad de lo social no es abordado más que subrepticamente en los diferentes artículos. De manera que se lo concibe como una carencia de la acción social que le resta proyección global o como un momento de activación muy temprano, poco maduro, que encontrará los cauces previstos para transformarse en fuerza política.

Consideraría más fructífero un planteamiento del problema de la relación sociedad-política desde la imagen de itinerarios diversos: que pueden ir de lo social a lo personal (ciertas estrategias sostenidas en el feminismo o por el ecologismo conservacionista); anclarse en lo social como campo de experimentación de alternativas y construcción de recursos ciudadanos; vincularse a lo político como ámbito de publicidad; dirigirse al sistema partidario replanteando formas de representación de intereses, alimentando proyecto, o ... vaya saber que nos depara el destino.

6.- La sociedad mexicana se revitaliza en el antiestatismo y en el quiebre del modelo corporativo.

Experimenta formas ciudadanas que exceden los momentos cívicos electorales. Hay propuestas de servicios adecuados no sólo a distribución de satisfactores sino al contenido mismo del satisfactor brindado. En este sentido los grupos demandantes ponen condiciones a la solución de sus problemas que exceden cálculos racionales e integran expectativas de calidad que refuercen su condición de personas.

Con ello se relaciona la lucha por los significados sociales. Al respecto me limito a enunciar cuatro lemas o consignas sostenidas en la movilización feminista, homosexual, ecológica e india, los elijo porque en pocas palabras y con una alta densidad significativa, indican de manera simple la lucha por la significación social. Sarmiento, Lamas, Góngora Soberanes y Pineda Ruiz son los referentes. "Ni castas, ni hermosas, no somos una cosa" "Ni enfermos, ni criminales, simplemente homosexuales" "Mejor hoy activos, que mañana radioactivos", la última es una frase "Los indios tendrán que hacer un gran esfuerzo para distinguir los rostros de las máscaras indias que han surgido".

Finalmente hay un incremento, producto de la movilización de los sujetos sociales, del reparto de responsabilidad social que amplía las competencias sociales (competencia en el sentido jurídico de derecho y deber sobre un asunto o campo) de individuos y grupos.

Todas estas experiencias parecen no ser procesadas al interior de las instituciones vigentes (sindicatos, iglesia, instituciones de gobierno, partidos políticos). Se ha ido constituyendo una organicidad muy móvil, dúctil, propositiva y hacedora. Que en la composición de una imagen desarticulada y heterogénea se antoja, desde los parámetros conceptuales disponibles, carente de fuerza.

Habría que investigar. Y habría que investigar los modos de vinculamiento que esta ejercitación social, si la tratáramos como experimentos cruciales, produce. Ya sea en el relacionamiento de la sociedad hacia los partidos políticos, entre la sociedad misma, o entre ésta y el gobierno.

Esto es una ausencia. Y sería importante para abordar de manera renovada la preocupación, explícita o implícitamente sostenida por algunos autores, del tránsito de lo social a lo político, de lo particular de las acciones colectivas a lo general del orden social (Ver entre otros los artículos de Mojardín referido al movimiento campesinos, los de Cisneros Sosa y Angélica Cuéllar sobre el movimiento urbano popular, el de Durand Ponte sobre su conceptualización de los movimientos sociales)

La fragmentación y dispersión de sujetos nos coloca en el difícil empeño de pensar el orden desde la diversidad y el descentramiento. Por otro lado, deja en el ambiente la sospecha de si una activación social desagregada no contribuye a que el poder y el dominio queden tan concentrados como ocultos, en una clase, un grupo, un interés.

En otras palabras augura conservación más que cambio.

8.- En las demandas sociales se reclama no sólo una gestión eficiente sino una reinterpretación de la misma demanda y su solución acorde y con intervención del sujeto que la enuncia.

9.- Para confirmar que no todo es nuevo bajo el sol, el sujeto privado por excelencia, el empresario, se reconstituye en su vinculación con el estado, coparticipando en la definición de las macropolíticas económicas o como interlocutor privilegiado. Se establecen arreglos neocorporativos entre empresariado y estado, mientras se mina y combate a las corporaciones sindicales y se activa discursivamente la participación ciudadana.

10.- Los partidos políticos reconstituyen sus identidades más en referencia a las identidades fijas que se adjudican en la diferenciación de establecer el espacio político propio de cada uno, que retomando la relación de interlocución y representación de la pluralidad social que todos rigurosamente reconocen en sus diagnósticos y pregonan en sus discursos. El PRI es poder, el PAN encarnación de la moral pública y la democracia y el PRD es antigobierno y oposición. Es excelente la demostración de esta dinámica sin salida sostenida en el trabajo de Teresa Inchaústegui y Laura Carrera.

11.- En los ámbitos más circunscritos a la acción individual se están generando estrategias que demuestran un aceleramiento de la secularización, la reconsideración de

los espacios parentales como recurso y cobija afectiva ante la incertidumbre externa y competitividad, se flexibilizan los criterios que denotaban estatus y esta flexibilización abre actitudes más permisibles a nuevos comportamientos sociales y de relacionamiento intrafamiliar. Millán y Esteinou reconstruyen este ámbito social.

Quisiera finalmente detenerme en un comentario escueto sobre el artículo de De la Garza, porque resulta en cierto sentido ejemplar de cómo abordar la reconstrucción de las figuras-sujetos o proto-sujetos más allá de los obreros/as sobre el cual detiene su atención.

En su artículo pone en juego un complejo cúmulo de datos acerca de espacios y procesos que atraviesan la constitución de sujetos: emergentes y reconvertidos.

Las transformaciones productivas, las tradiciones, sentimientos, valores, ubicaciones políticas, generacionales y genéricas se enlazan en base a tres ejes: la crisis y la reestructuración productiva que altera lugares, abre opciones y clausura comportamiento, valores y expectativas generadas a lo largo de varias décadas. La reestructuración de las relaciones entre sindicatos y Estado con sus efectos de recomposición del espacio para dirimir conflictos y la ineficiencia de una cultura basada en una relación patrimonialista entre sindicato y sectores obreros que deja ausente de recursos a los propios obreros en la disputa ahora sí directa con los empresarios y finalmente la acción colectiva obrera centrada en la huelga, los proyectos sindicales y los nuevas experiencias sostenidas por los trabajadores en luchas al interior de la fábrica y en movilizaciones que convocaron a la sociedad, más que a sus pares.

Todo ello culmina con dos figuras de sujetos obreros la de los obreros del norte, que denomina proto-sujeto obrero flexible la del obrero reconvertido también calificado como un proto-sujeto. En ambos casos el criterio que define la calidad de inacabado del sujeto es la identidad. Para los primeros, por ser una identidad de anclaje individual sin vocación colectiva aún; para los sujetos por ser una identidad que aún no ha resuelto la incongruencia entre una subjetividad desfasada de sus prácticas productivas actuales y entre cultura y proyectos sindicales.

La relevancia del concepto de identidad como subjetividad construyéndose en el intercambio de pasado y presente, de experiencias propias del campo de acción del sujeto (laborales en este caso) y extras, entre posibilidad de condiciones estructurales (en sentido amplio) y posibilidades de interpretación de las mismas, entre significados cristalizados y resignificaciones surgidas en el transcurrir de la acción colectiva, entre deseos acuñados y viabilidades, nos hablan de una dinámica de constitución y proyección de la voluntad colectiva de manera tal que los resultados de la misma no pueden ser adelantados aunque si es posible indicar, en un momento determinado, los nudos que obstaculizan o favorecen el desarrollo del sujeto. En este sentido toda conclusión definitiva es imposible, sin embargo permite ubicar las potencialidades reales del hacer de los sujetos. Y es aquí donde el doble papel referido por Bourdieu adquiere mayor equilibrio: somos unos aguafiestas de las certidumbres tranquilizadores que nos

mostraban una realidad predecible y colmada de destinos; y unos cómplices de las fuerzas utópicas que movilizan los sujetos sociales y que el conocimiento permite revelar.

Esto es lo que particularmente me ha dejado este libro.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: J. Verónica Ramírez Rangel

TITULO: Pradilla Cobos, Emilio (Comp.) Planeación Urbana y Bienestar Social. Tomo 2 "Democracia y Desarrollo Urbano de la Ciudad de México". México, Antártica, 1990.

TEXTO:

Referimos a la ciudad de México como una de las más grandes metrópolis del mundo es lugar común, pero es también enfrentarnos a una realidad compleja, problemática y de magnitud tal que hace necesario un esfuerzo de reflexión encaminada a proponer formas de acción concretas para la solución de los múltiples problemas (sociales, políticos y en última instancia económicos) vividos por sus habitantes y que de forma directa afectan la organización del país en su conjunto.

Es sin duda el reconocimiento de estos problemas, que van desde la no satisfacción de las necesidades básicas en un amplio sector de la población hasta su restringida participación política, y la búsqueda de soluciones lo que propició el encuentro de investigadores y funcionarios públicos en el Coloquio "Democracia y Desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México" organizado por el Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la Universidad Autónoma Metropolitana, unidades Xochimilco y Azcapotzalco, celebrado entre los días 3 y 7 de julio de 1989 en el Museo de la Ciudad de México, cuyas impresiones quedaron plasmadas en la colección de 7 tomos publicada en 1990 bajo el mismo título de Coloquio y que contribuye de manera importante al debate sobre las perspectivas de desarrollo urbano y participación ciudadana en la ciudad de México en el umbral del siglo XXI.

En el marco de profundas transformaciones económicas y políticas iniciadas en 1982 en nuestro país se ha puesto en la mesa de discusión la relación entre democracia y justicia social; en el caso de las reflexiones vertidas durante el citado encuentro del hilo conductor fue la relación entre democracia y desarrollo urbano que asegure un mayor nivel de bienestar social y participación política a los habitantes de la ciudad de México. En la implementación de un nuevo proyecto de desarrollo nacional se presenta la posibilidad de revertir dos grandes tendencias generales: el alto centralismo político y de la actividad económica con la consecuente concentración de población que han marcado el crecimiento desproporcionado de la ciudad capital durante los últimos 60 años. Ante este horizonte que se abre para la vida nacional se hace impostergable llevar a cabo un proceso de descentralización en el plano económico y en la toma de decisiones que implique la descentralización de la planeación urbana, su democratización, lo cual significa revalorar la importancia de la planeación como medio para solucionar los problemas de la ciudad de México y la zona metropolitana.

Es en torno al consenso sobre la necesidad de planeación en el desarrollo de la ZMCM que se vertieron distintos enfoques sobre su carácter y organización técnica, política y social durante la tercera mesa del Coloquio el 4 de julio de 1989 cuyas ponencias y debate aparecen publicados en el tomo segundo de la colección antes mencionada. donde participaron representantes de la Secretaría de Desarrollo Social del Departamento del Distrito Federal de la UPREZ-CONAMUP así como académicos del Colegio de México UNAM, UAM y de la Universidad Autónoma del Estado de México. A partir de un balance sobre los efectos y deficiencias de la planeación estatal aplicada a nivel regional y global en el Distrito Federal y su zona Metropolitana y del reconocimiento de impulsar una nueva forma de planificar se elaboran distintas propuestas respecto a su naturaleza e implementación ciudadana necesaria para el logro de una planeación que contribuya a superar los problemas que aquejan a sus habitantes; de tal forma las opciones presentadas van desde la organización autónoma de los ciudadanos (formación de frentes ciudadanos) para la toma de decisiones a nivel zonal y regional hasta la reasignación de responsabilidades del sector público y de los ciudadanos respecto a las decisiones y financiamientos divergencias que también surgieron en torno al alcance regional zonal o global de la planeación.

El aporte de esta colección, y en específico del tomo segundo en la comprensión de la problemática actual de la ciudad de México así como en el debate acerca de la participación política de los habitantes de esta urbe es significativa sobre todo ante la posibilidad de un reacomodo de las estructuras políticas que rigen la vida de la capital donde la participación ciudadana será un factor determinante en el sentido de estos cambios.

NUMERO: 54

FECHA: Mayo 1993

TITULO DE LA REVISTA: Distrito Federal

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Jacqueline Ochoa [*]

TITULO: Orientación Bibliográfica Sobre el Distrito Federal

TEXTO:

Aguilar, Adrián y Guillermo Olvera, "El control de la expansión urbana en la ciudad de México", Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 16, El Colegio de México, enero-abril 1991.

Aguirre Vizzuett, Javier, D.F. organización jurídica y política, Miguel Angel Porrúa, México, 1989, 217 p.

Altamirano Dimas, Gonzalo, "Evolución política de la Ciudad de México", Quórum, núm. 11, México, febrero 1993, pp. 11-16.

Azuela, Antonio, "La política; metrópoli, constitución y modas sexenales", El Cotidiano, núm. 11, UAM-A, México, mayo-junio 1986, pp. 2-6.

Basáñez, Miguel, "El Plebiscito ciudadano", Este País, núm. 24, México, marzo 1993, pp. 20-21

Basáñez, Miguel, "Las encuestas del Plebiscito", Este País, núm. 26, mayo 1993, pp. 22-24.

Benería, Lourdes y Martha Roldán, Las encrucijadas de clase y genero. Trabajo a domicilio, subcontratación y dinámica de la unidad doméstica en la Ciudad de México, Trad. Julio Colón Gómez, El Colegio de México/FCE, México, 1992, 223.p.

Bravo, A.H., La contaminación del aire en México, Colección Medio Ambiente, núm. 5, Universo Veintiuno, 1987.

Carrasco Licea, Rosalba y Francisco Hernández y Puente, "El Area Metropolitana de la Ciudad de México", La Jornada, 20 de abril de 1992, p. 31.

Casa y Ciudad (Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación e Investigación Urbana, A.C.), "El gobierno del Distrito Federal; evolución o regresión?", núm. 11, El Cotidiano, UAM-A, México mayo-junio 1986, pp. 7-11.

Castelazo José R., Ciudad de México: reforma posible. Escenarios en el porvenir, UNAM, México, 1992, 172 p.

Connoly, Priscilla, "El inquilinato antes y después del sismo", El Cotidiano, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 39-42.

Consejo Nacional de Población, La Zona Metropolitana de la Ciudad de México problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas, Conapo, México, 1992, 288 p.

Córdova, Arnaldo e Iván García Solís, La democratización del Distrito Federal, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, Cuadernos Casa del Sol, núm. 6, junio 1992, 57 p.

Cortés Torres, María Guadalupe, "El equipamiento urbano de la educación superior en la ZMCM", Gestión y Estrategia, vol. 3, núm. 2, UAM-A, México, julio-diciembre 1992, pp. 21-27.

Coulomb, René. La política habitacional en la crisis. Viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes, CENVI, México, 1990.

Coulomb, René. (coord.), Autogestión y hábitat popular en la Ciudad de México, CENVI, México, 1992, (reporte de investigación)

Debate "¿Reforma política vs. Plebiscito?", Este País, núm. 24, México, marzo 1993, pp. 2-19.

Delgado, Javier, "Las nuevas periferias de la Ciudad de México", en Daniel Hiernaux Nicolás y François Tomas (coords.), Impactos ambientales del crecimiento físico de la Ciudad de México, 1970-1990, Cecodes, México, 1991.

Delgado, Javier, y Diana Villarreal (coords.), Cambios territoriales en México: exploraciones recientes, El Centro de Ecodesarrollo/UAM, México, 1992.

Democracia y Desarrollo Urbano en la ZMCM, (colección), I Expansión de la marcha urbana; II Planeación Urbana y Bienestar Social; III Impacto del Movimiento Urbano Popular; IV Proyectos urbanos de los partidos políticos; V Cultura Política; VI Financiamiento del desarrollo urbano; VII Organizaciones político-administrativas y alternativas globales, I Asamblea de Representantes del D.F., D.D.F., UAM-X, México, 1990.

D.D.F., Reporte anual sobre la calidad del aire en la Ciudad de México, Coord. General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, México, marzo, 1991.

Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico 1990, Fundación Universo Veintiuno/Fundación Friedrich Ebert Stiftung, México, 1990, 165 p.

Dogart, Alberto, "Memorias de fuego", El Cotidiano, núm. 50, UAM-A, México, septiembre-octubre 1992, pp. 227-237

Duhau, Emilio, "Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México", Estudios Demográficos y Urbanos, 3(1), México, 1988.

Esteve Díaz, Hugo (coord.), Los movimientos sociales urbanos un reto para la modernización, IPE, México, agosto 1992, 239 p.

Farfán, Rafael, "Democratización del Distrito Federal y participación ciudadana", El Cotidiano, núm. 13, UAM-A, México, septiembre-octubre 1986, pp. 22-23.

Fundación Friedrich Ebert, Grandes Retos Ecológicos de la Ciudad de México: alternativas de solución, (Serie), 1. Agua y energía en la Ciudad de México: perspectivas al año 2000; 2. Aguas residuales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México; 3. Impactos económicos y ecológicos del cambio de combustibles en México; 4. Agua e Hidrología en la Cuenca del Valle de México: Antecedentes, diagnóstico, perspectivas y alternativas, México, 1989.

Gallardo Velázquez, Anahí, "La ciudad: desarrollo con pobreza", Gestión y Estrategia, vol. 3, núm. 2, UAM-A, México, julio-diciembre 1992 pp. 3-9.

Gaona, Fernando, "Una ciudad no tan transparente, pero...", El Cotidiano, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 83.

García Lascuraín, María, La calidad de vida en las periferias urbanas de la ciudad de México, Centro de Ecodesarrollo, México, 1989, (mimeo),

Garza, Gustavo (coord.) Atlas de la Ciudad de México, D.D.F./El Colegio de México, México, 1988.

Garza, Gustavo (comp.), Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988, El Colegio de México, México, 1989, 482 p.

Garza, Gustavo, "El carácter metropolitano de la urbanización en México. 1900-1988", estudios Demográficos y Urbanos, vol. 5, El Colegio de México, núm. 1, enero-abril 1990.

Gómez, Ciro y Alberto Dogart, "Demetrio Sodi: Empresa que contamine que pague", El Cotidiano, núm. 47, UAM-A, México, mayo, 1992, pp. 39-43.

González Cuevas, Oscar Manuel, "Efectos del sismo en las estructuras", El Cotidiano, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 9-14.

González Salazar, Gloria y Alejandro Méndez, El D.F; algunos problemas y su planeación, IIE, UNAM, México, 1990, 212 p.

Guerra, Luis, "Política de calidad del aire en México", en Weidner, Helmut y Toens H. Hilker (comps.), *Hacia una conciencia ecológica. Política de calidad del aire en América Latina*, Fundación Friedrich Ebert/Editorial Nueva Sociedad, México, pp. 101-114.

Guerra, Luis, y Judith Mora Rodríguez, *Agua e hidrología en la Cuenca del Valle de México. Antecedentes, diagnóstico, perspectivas y alternativas*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1989, 136 p.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México, Serie II Administración Pública Mexicana*, INAP, México, 1985, 153 p.

Ibarra, Valentín, et al, "La ciudad y el medio ambiente: el caso de la ZMCM", en Valentín Ibarra, Sergio Puente y Fernando Saavedra (comps.), *La ciudad y el medio ambiente en América Latina*, El Colegio de México, México, 1986 pp. 97-150.

Inegi, D. F., *resultados definitivos; XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, México, 1991, 408 p.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, "Metropolización y política urbana en la Ciudad de México; en busca de un nuevo enfoque", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 3, núm. 1, enero-febrero 1988, pp. 143-163.

Juárez, G., Leticia, "1936-1985: pistas y paralelos entre dos expropiaciones", *El Cotidiano*, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 80-82.

"La situación ambiental en México", en E. Kurzinger Wiemman et al, *Política ambiental en México, el papel de las organizaciones no gubernamentales*, Instituto Alemán de Desarrollo/Friedrich Ebert Stiftung, México, 1991, pp. 62-70.

Legorreta, Jorge y Angeles Flores, *Transporte y contaminación en la Ciudad de México*, El Centro de Ecodesarrollo, México, 1991.

Llorens, Carmen, "El Consejo Consultivo de la Ciudad de México ¿mito o realidad?", *El Cotidiano*, núm. 11, UAM-A, México, mayo-junio 1986, pp. 12-15.

Manrique, Jorge Alberto, *Ciudad de México, ciudad en crisis*, Fac. de Filosofía y Letras, UNAM, México, 1987, 28 p.

Michel, Marco Antonio (coord.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*, UAM/SEDUE, 1988.

Núñez Estrada, Héctor R., "Crecimiento sin control o control del crecimiento. Reflexiones sobre el Area Metropolitana de la Ciudad de México", *Gestión y Estrategia*, vol. 3, núm. 2, UAM-A, México, julio-diciembre 1992. pp. 10-14.

Ortega, Sylvia, Irma Juárez y Victoria Cifuentes, "Tepito: entre la tradición y el suspiro de la reconstrucción", *El Cotidiano*, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 53-55.

Pedrero N., Rafael, "Impacto urbano del uso energético", en *Memoria Energía, medio ambiente y desarrollo sustentable*, ENEP-Acatlán, UNAM/Friedrich Ebert Stiftung. Estado de México, mayo, 1992, pp. 105-110.

Perfil de La Jornada sobre democratización en el D.F., *La Jornada*, 23 de marzo de 1992, 8 p.

Quadri de la Torre, Gabriel y Luis Rubén Sánchez Cataño, *La Ciudad de México y la contaminación atmosférica*, Limusa/Grupo Noriega Editores, México, 1992, 316 p.

Quintana, Enrique, "El terremoto: efectos económicos y perspectivas de la reconstrucción", *El Cotidiano*, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 85-90.

Restrepo, Iván (coord.), *La contaminación atmosférica en México sus causas y efectos en la salud*, CNDH, México, 1992, 288 p.

Reyes Heróles, Federico, "Plebiscito Oportunidad o engaño", *Este País*, núm. 23, México, marzo 1993, pp. 25-27.

Romero Miranda, Miguel Ángel y Francisco Robles, "Distrito Federal: una sospechosa recuperación", *El Cotidiano*, núm. 44, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1991, pp. 51-57.

Samaniego Breach, Ricardo (comp.), *Ensayos sobre la economía de la Ciudad de México*, Ciudad de México Librería y Editora, México, 1992, 302 p.

Sánchez de Carmona, Manuel, "La reconstrucción de la Ciudad de México: consideraciones urbanísticas", *El Cotidiano*, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 34-38.

Sánchez Ruiz, Gerardo, "Algunos aspectos de la modernización de la Ciudad de México", *Gestión y Estrategia*, vol. 3, núm. 2, UAM-A, México, julio-diciembre 1992. pp. 28-32.

Schteingart, Martha, *Los productores del espacio habitable. Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1990.

Schteingart, Martha, (coord.), *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, El Colegio de México y I ARDF, México, 1991, 317 p.

SEDUE, Políticas y Estrategias de abatimiento y control de la Contaminación atmosférica en la ZMCM, México, abril 1987, Metepec, Puebla, 87 p.

SEDUE, La inspección y vigencia un medio para prevenir y controlar la contaminación ambiental en México, s/f, 75 p.

Silva, Gregorio, "Síntesis de la conferencia de prensa del Frente Unico de Damnificados", El Cotidiano, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 40.

Soriano C., Horacio, (comp.), Descentralización de las industrias tóxicas del Valle de México, Documentos de Trabajo 9, Fundación Friedrich Ebert, México, 1988, 42 p.

Tamez, Enrique, "Aspectos geotécnicos del sismo", El Cotidiano, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 5-8.

Toca, Antonio, Ciudad de México: los límites de la terquedad y del olvido", El Cotidiano, núm. 8, UAM-A, México, noviembre-diciembre 1985, pp. 45-46.

Velázquez, Enrique, "Acerca de la problemática del medio ambiente y la contaminación en el Valle de México", El Cotidiano, núm. 47, UAM-A, México, mayo, 1992, pp. 32-38.

Zepeda, Pedro, "Evolución del contexto macroeconómico de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 145, México, 1991.

CITAS:

[*] Investigadora de el Cotidiano