

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Consideraciones en torno a su necesidad y alcances

Antonio Zarur Osorio

1. La convocatoria para la reforma política en el Distrito Federal

El pasado 21 de abril de 1992, el Regente Manuel Camacho Solís compareció ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) para informar sobre su gestión al frente del gobierno capitalino y convocar a los partidos políticos ahí representados a la elaboración de un proyecto para definir nuevas formas de gobierno en la Ciudad de México, ya que:

I. La ciudad enfrenta hoy una serie de problemas que se están agudizando, amenazando así la capacidad de respuesta del gobierno capitalino y,

II. Se requiere generar sustentos democráticos para favorecer los consensos y la gobernabilidad.

Luego, en el encuentro latinoamericano sobre "Reforma de las grandes ciudades: gestión urbana y participación social", celebrando el mes de mayo, Camacho aseguró que la ciudad no podía seguir gobernándose con esquemas del siglo XIX, por lo que se hace necesario buscar nuevas formas para aumentar el consenso, la efectividad y la legitimidad.

Para lograr todo esto, Camacho llamó a las distintas fuerzas políticas y les aseguró que su gobierno no contaba con ninguna propuesta previa, porque dijo, sería "excluir desde el principio de la discusión o que se convierta en punto de ataque para lograr propósitos políticos de corto plazo y porque todavía se puede aprender del diálogo".¹

Ahora bien, resulta muy difícil suponer que el gobierno capitalino carezca de un proyecto definido de reforma

política para el Distrito Federal, tomando en cuenta que, una convocatoria de tal naturaleza está destinada a moverse por caminos difíciles y se da a un año y medio del "destape" del candidato priísta para la Presidencia de la República.

Al llamado del Regente acudieron entre otras, las tres principales fuerzas políticas de la ciudad: El Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), y el Partido Acción Nacional (PAN).

La postura priísta fue manifestada por su presidente regional, el exsecretario General de Gobierno del DF y senador, Manuel Aguilera, que coincidió con la del regente: no tiene un proyecto definido, pero sostienen que se debe "hacer un esfuerzo patriótico de imaginación de instituciones (SIC) para organizar políticamente el Gobierno del Distrito Federal y para que seamos capaces de estar a la altura de los capitalinos ofreciéndoles todas las fuerzas políticas y un proyecto que responda a sus expectativas, esperanzas y necesidades".²

Los panistas se expresaron en términos de su tradicional formalismo lógico (pragmatismo, dicen algunos miembros de ese partido) que en lugar de proponer un proyecto alternativo, buscan los puntos de coincidencia con el gobierno para negociar.

Gonzalo Dimas, presidente del PAN en el D.F. dijo al Regente: "Nuestra posición es clara, no estamos renunciando a nuestra propuesta. Vamos a defender la postura del Estado 32 en las mesas de diálogo que se tengan que dar con el gobierno de la ciudad, pero estamos sentando

claramente que vamos a analizar con seriedad, escuchar argumentos en otro sentido y estamos abiertos a convenir y a ser convencidos".³

Por su lado, el PRD le demandó al gobierno poner en la mesa su propuesta y además definieron: "gobierno propio para el PRD significa gobierno elegido en todas sus instancias; de lo contrario, si el gobernador o su equivalente siguiera siendo designado por el presidente sería gobierno propio del presidente, pero no de los ciudadanos."⁴

Ahora bien, está claro que la propuesta para definir formas de gobierno para la Ciudad de México no es gratuita y menos respuesta a la añeja demanda opositora de dotar a la capital de formas de gobierno propias.

La iniciativa de Camacho Solís debe analizarse en su complejidad, para entender sus razones y los alcances que tendrá. Originalmente podemos establecer que:

a) Ciertamente, la Ciudad de México presenta un sin número de problemas que se han venido agudizando y que amenazan con rebasar la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones.

Problemas tales como la vivienda, contaminación, migración, transporte, drenaje, abasto, inseguridad, corrupción, basura y el ambulante han llegado a situaciones límite.

b) La propuesta democratizadora de Camacho, no puede desligarse de la oferta de Reforma Política que hizo al país en 1988, Carlos Salinas y que a todas luces no ha contado con la voluntad política necesaria para llevarla adelante. La transición a un régimen democrático sigue pendiente; la modernización tan empeñosa en la economía no ha llegado hasta acá.

c) El calendario político sexenal tiene sus tiempos y esto no se puede desconocer. La propuesta del Regente está dentro de ellos. Más aún, cuando el nombre de Camacho, junto con Luis D. Colosio y Pedro Aspe, es manejado insistentemente, dada su cercanía con Salinas, como uno de los más viables para obtener la candidatura priísta para la Presidencia de la República, que tradicionalmente se da a conocer en el último trimestre del quinto año del gobierno en funciones.

d) El alcance de la reforma está condicionado de antemano por un factor definitivo: el PRI es una fuerza minoritaria en el D.F. y seguramente ello no cambiará ni con el auxilio del PRONASOL y los medios de comunicación electrónicos. Además de que, las elecciones locales pueden ser las más vigiladas del país, lo que reduce el margen de maniobra priísta para alterar sus resultados.

Así pues, la propuesta de Manuel Camacho Solís, no busca necesariamente avanzar en un régimen democrático para el Distrito Federal; así ha sido para el resto del país

y no hay razones suficientes que nos hagan pensar que aquí será diferente, sobre todo si no existe una gran movilización popular que esté impulsándola.

Se trata que una medida empujada de arriba hacia abajo y los resultados que veremos corresponderán a esta lógica.

La intención de los funcionarios priístas es la de proveerse nuevos fundamentos para legitimar su permanencia en el poder, así como generar los espacios que les permitan manejar los conflictos, reducir presiones y buscar algunas soluciones a los problemas derivados de una concentración humana como la nuestra, sin ser rebasados o desplazados, tal y como ocurrió en los sismos de 1985.

2. La Ciudad de México, ¿un lugar sin límites?

Pasemos ahora a hacer un recuento de los problemas de la Ciudad de México, a los que se refiere la propuesta de Manuel Camacho y que forman parte de nuestra vida cotidiana. Para ilustrarlos en su gravedad utilizaré datos sobre todo del DDF y de la ARDF.

Cuando el Regente se refiere a que los diversos problemas de la capital han llegado a situaciones límite no exagera en modo alguno, es más se queda corto.

Un ejemplo de ello es la contaminación del aire, donde nos encontramos a merced de los fenómenos climatológicos.

La ciudad ha crecido y efectivamente no se puede gobernar con criterios del siglo XIX. Hoy difícilmente podemos imaginar la ciudad que describe Artemio del Valle Arizpe, como la que "despierta entre voces graves, tímidas, alborozadas, solemnes, locuaces, de sus campanas innumerables. Campanas de conventos e iglesias entre la diáfana madrugada ...las gentes iban y venían afanosas por la Plaza Mayor. Iban a misa, salían de misa. Por el ancho canal que corría por un costado de Palacio -calle del agua- y pasaba por frente a los portales del Ayuntamiento, para seguir por la Calle de las Canoas, por donde venían viejos bergantines ya con leña, ya con maíz, y con la carne para el abasto. Venían por el canal las lentas canoas cargadas con verduras, rebozantes de flores y con la melosa canturía de los indios que proponían sus mercaderías mirando con ojos dóciles y tristes".⁵

De aquello, sólo nos queda como reminiscencia la figura del Regente y el edificio del Ayuntamiento, pues el Ayuntamiento desapareció junto con el Régimen Municipal en 1928, a iniciativa de Alvaro Obregón, quien estableció el Régimen Presidencial, donde gobierna en la ciudad el Presidente de la República por conducto del Regente, que él mismo designa.

La configuración actual, que identifica a la Ciudad de México con el Distrito Federal y la división en 16 delegaciones es producto de la Ley Orgánica del D.F. de 1970.

2.1 La Ciudad de México en cifras

El crecimiento del número de habitantes de la ciudad es quizá el dato más singular para empezar a describir los problemas que hoy padece.

Según resultados del censo de 1960, en la capital vivían alrededor de 4 millones 910 mil habitantes, para 1990 éramos 8 millones 236 mil, según el XI censo. La explosión demográfica y la consecuente urbanización ha desbordado en muchos puntos los límites geográficos del D.F. y ha impactado a los municipios del Estado de México que lo rodean.

Hoy mancha urbana de la ciudad de México, se ha extendido por 27 municipios mexiquenses para conformar lo que se denomina Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).

Según datos del mismo XI Censo General de Población y Vivienda, en 1990 vivían en los municipios conurbados 6 millones 812 mil habitantes, mientras que en 1960 no eran más de 233 mil.

Población de la ZMCM

	1960*	1990**
D.F.	4 910 00	8 235 744
Municipios conurbados	233 000	6 811 941
Total	5 143 00	15 047 685

Fuente: * Datos tomados de: CETENAL. Reunión Nacional de Asentamientos Humanos, 1976.

** Datos: XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Evidentemente el crecimiento explosivo de la población ha generado buena parte de los problemas que hoy padecemos, pero no exclusivamente.

Pensar en que todas las dificultades de la ciudad se deben al "fenómeno natural" de que crecemos y nos multiplicamos, es ocultar parte de la explicación del problema, ya que para ello han contribuido otros factores como la carencia de una planeación sistemática y el centralismo ancestral de las actividades políticas y económicas del país en esta parte del territorio nacional.

Además, todo lo anterior ha colaborado en la generación de uno de los más graves problemas que enfrenta la ciudad y tiene dimensiones casi catastróficas; la contaminación.

En la Ciudad de México circulan hoy más de 3 millones de automotores, que arrojan a la atmosfera alrededor de 11 mil 935 toneladas de contaminantes diariamente.

Contaminación por automotores en la ZMCM*

Vehículo	Contaminación diaria (toneladas)	
	Total	
Vehículos particulares	2 829 346	7 430
Combis, minibuses, taxis	123 752	1 840
Ruta 100	3 500	213
Metro	187	13.1
Transporte eléctrico	325	1.0
Autobuses suburbanos	7 450	539.0
Otros (trailers, cargueros, etc.)	N.D.	1 898.9

Fuente: Elaborado con datos del DDF.

Pero el problema no queda ahí. Existen en la ZMCM cerca de 30 mil unidades industriales, que operan prácticamente sin control alguno y emiten 728 mil toneladas de tóxicos al año.

Los automotores y las industrias han envenenado el aire que respiramos. La industria sin chimeneas de la corrupción ha contribuido enormemente en ello.

Componentes de las emisiones tóxicas de las fábricas establecidas en la ZMCM

	Toneladas anuales
Bióxido de azufre	399 000
Oxido de nitrógeno	91 000
Monóxido de carbono	114 000
Hidrocarburos	130 000
Total	728 000

Fuente: Elaborado con datos del Movimiento Ecologista Mexicano.

En la ciudad, se rebasan prácticamente todos los días las normas mínimas de calidad del aire. Los reportes diarios del Índice Metropolitano de Calidad del Aire (IMECA) arrojan los siguientes datos de contaminación por ozono, para los primeros 8 meses de 1992:

Núm. de días	IMECA
132	más de 100
88	más de 200
8	más de 300

En cuanto a la basura, la situación es también bastante severa, ya que en la ZMCM se producen diariamente 17 mil toneladas de las cuales se recolectan únicamente 13 mil, las restantes se quedan en las calles, lotes, camellones, etc. con los consecuentes problemas, como son: taponamiento de coladeras y drenajes, proliferación de animales nocivos y contaminación.

Además de basura, las industrias ubicadas en la ZMCM producen 4200 toneladas diarias de desechos peligrosos; 1500 de las cuales van a parar directamente al drenaje.

En cuanto a vivienda, se habla de un déficit aproximado de un millón y la demanda va en aumento. Según las autoridades del Estado de México, tan sólo en los municipios conurbados se requiere construir 80 mil cada año, para una población que crece al 8.6 por ciento anual.

La política económica de los 2 últimos sexenios ha contribuido también con los problemas de la ciudad de manera notable, al lanzar al desempleo a miles de mexicanos, muchos de los cuales han acabado de vendedores ambulantes y en el peor de los casos como delincuentes.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en los últimos dos años y medio, un millón 480 mil personas han perdido su empleo y la gran mayoría se han incorporado al sector informal de la economía donde se ocupan 10 millones 899 mil personas en todo el país, mientras que en el sector formal se ubican 14 millones 361 mil trabajadores.

Hasta junio de 1992, el INEGI reconocía una tasa de desempleo abierto de 2.8 por ciento "cifra en la que nadie cree -escribió Damian Fraser, corresponsal de *Financial Times* de México- pues es risible".⁶

Con la política de privatización y la recesión que afecta a la economía es previsible que el desempleo se agudice y con ellos sus manifestaciones en la capital.

En cuanto a la delincuencia resulta notable el dato de que diariamente se integran entre 25 y 30 averiguaciones por diversos delitos cometidos por jóvenes entre los 12 y 17 años de edad. La mayoría de los ilícitos que se reportan son: robo con violencia, delitos contra la salud y lesiones.

Por lo que respecta al ambulante cabe señalar que se trata de un problema muy complejo ya que involucra una intrincada red de intereses políticos y económicos, donde el Gobierno ha jugado un papel decisivo, pues lo ha tolerado, ya que representa una válvula de escape para las presiones sociales y políticas derivadas del desempleo; además de que a las distintas organizaciones de ambulantes se les ha amarrado a la estructura y prácticas del PRI.

Guillermina Rico, lidereza de más de 10 mil ambulantes en el Centro Histórico, describe los fracasados intentos por reubicarlos y su relación con el gobierno así: "Yo no

sé como esté la cosa pero el asunto se tiene que negociar. Esperamos que Dios y la Virgencita iluminen a nuestro señor presidente, nosotros hacemos lo que él diga, nada más. Se tiene que negociar y no creo que nos quiten a la fuerza; el señor presidente es conciente y no creo que lo permita".⁷

El agua es otro problema. Según la Comisión Nacional del Agua, en la ZMCM se consumen 62 metros cúbicos por segundo y se espera que para el año 2000 se requerirán tan sólo en el Distrito Federal, 72.2 metros cúbicos por segundo para satisfacer la demanda, por lo que será necesario traer agua de cuencas hidrológicas cada vez más lejanas, dado que los recursos propios son insuficientes. Aparte de ello hay que considerar los problemas que se han derivado de la sobreexplotación de los mantos acuíferos del Valle de México, como son los hundimientos y las inundaciones.

En Xochimilco y Xico, los hundimientos alcanzan ya 40 centímetros al año y en el Centro Histórico, la Catedral Metropolitana lo hace en 7.4 centímetros.

Sobre la red de 13 500 kilómetros de drenaje, el Secretario General de Obras del DDF dijo: "El 50 por ciento de la red de drenaje de la ciudad ya rindió lo que tenía que rendir, pero como no se cuenta con presupuesto para sustituirla sólo se le da mantenimiento. Por lo viejo del sistema -explicó- se registran constantemente fisuras y a veces los tubos del drenaje se despegan; pero antes de sustituirla a la red hay otras prioridades para la ciudad".⁸

Efectivamente, la ciudad y más específicamente, el gobierno de la ciudad tiene prioridades.

Según el director de Política Fiscal del DDF, se espera que para el período 1992-1994, los ingresos del gobierno de la ciudad se vean reducidos, por lo que se "deberá ser selectivo en las obras prioritarias, para que la ciudad continúe manteniendo y mejorando el nivel de vida de sus habitantes";⁹ al que Camacho calificó como malo, pues reconoció que "La población de la Ciudad de México es aún muy pobre, pues el 75 por ciento de sus habitantes vive en muy mala situación económica".¹⁰

Ahora bien, según el presupuesto de 1992, el DDF destinaría 7.8 billones de pesos para la ejecución de 13 programas "prioritarios": seguridad pública, promoción de justicia, ecología, producción agropecuaria, salud, seguridad social, atención preventivo-curativa, ampliación de planteles educativos, vivienda, transporte, agua, drenaje, tratamiento de aguas residuales y residuos sólidos. En contraste, para crear el corredor financiero-comercial Santa Fe, donde se instalan empresas tales como Televisa, Bimbo, Hewlett-Packard, etc., se destinan alrededor de 4 billones de pesos, es decir más del 50% de lo empleado en programas "prioritarios".



Hasta aquí hemos bosquejado algunas de las graves dificultades que agobian a la Ciudad de México, la capital más antigua de América.

La complejidad y diversidad de esa problemática ha impactado directamente a las organizaciones que tienen que enfrentarla y al proceso de toma de decisiones, por lo que se requiere ciertamente de diseñar nuevas formas de gobierno para la ciudad, que busquen realmente resolver esa problemática.

3. La democratización del D.F. y la reforma política salinista

Recientemente, cuando los teóricos de la Administración hablan de la evolución de las organizaciones, señalan que ésta se liga a los cambios experimentados en el medio ambiente y la tarea el organismo.

Reconocen además que toda organización, incluido el gobierno, se encamina hacia una multiplicidad de metas que se agrupan en dos niveles: oficiales y operativas.

Las oficiales son las que se elaboran para justificar las funciones de la organización y para el consumo público; mientras que las operativas son las que realmente se persiguen.¹¹

Desde este punto de vista podemos establecer que,

efectivamente los problemas de la ciudad llegaron a tales límites que han rebasado la capacidad de respuesta del gobierno capitalino y se requiere crear lo que el Regente llamó, nuevos espacios de solución. Es decir, ajustar la organización a las realidades del medio.

Ahora, es importante señalar que la propuesta para democratización del D.F. tiene un evidente contenido político y las metas que persigue no son únicamente enfrentar la crítica situación urbana.

La convocatoria se inscribe dentro de lo que ha sido la "Reforma Política" de Carlos Salinas, que en septiembre de 1988, siendo ya presidente electo, dijo: "No hay posibilidad de modernización en México si no modernizamos la política. El término moderno no se aplica a los fines, sino a los procedimientos de hacer política. Si ésta no moderniza sus acciones cotidianas, si no se adapta al cambio social, la gran transformación económica y cultural del país puede devenir en anarquía o conflicto".¹²

Un día antes Manuel Camacho Solís, en ese entonces Secretario General del PRI, había hecho lo propio y así describió el futuro de su partido: "Los cambios en el PRI serán de fondo, para abandonar burocratismo, prepotencia, corrupción y recuperar prácticas políticas que caracterizaron en sus mejores momentos la vida del partido. Los nuevos tiempos, dijo, requieren de decisiones adicio-

nales, audaces, que vayan al encuentro de las nuevas aspiraciones de la sociedad –y agregó– podemos convertir la reciente elección, en una oportunidad para conducir una transición democrática en la que el PRI sea el pivote del régimen de partidos..., Nosotros mantendremos nuestra actitud democrática y nuestra voluntad de reforma”.¹³

Ambas posturas se produjeron en momentos de gran efervescencia y movilización de las fuerzas opositoras que cuestionaban muy seriamente la elección de Salinas, a la que calificaron como una gran operación fraudulenta.

Las elecciones federales de 1988, marcaron de manera definitiva lo que sería “la Reforma Política” salinista, ya que el avance democrático que empujaron los electores el 6 de julio de 1988 y que provocó la “caída del sistema”; no hizo sino radicalizar las posturas políticas de la élite gobernante, que se cerró a la posibilidad de hacer cambios que condujeran al país a un proceso de transición democrática.

La “Reforma Política” propuesta se limitó a la elaboración de un nuevo código electoral, el COFIPE, que no representa ningún avance democrático, sino por el contrario, ha probado estar diseñado para rehacer la debilitada hegemonía priísta tras las elecciones de 1988.

Además, en el horizonte político mexicano han aparecido nuevos fenómenos y se han consolidado las viejas prácticas.

Uno de esos nuevos fenómenos en la subordinación del Partido Acción Nacional (PAN), que dadas las nuevas necesidades se ha convertido en uno de los pilares que sostienen al sistema presidencialista mexicano, en sustitución de otras organizaciones, como la CTM, que han declinado y no tienen un respaldo popular real. Se puede decir incluso que, ahora se negocia con la dirigencia panista parte de las cuotas de poder que en otros tiempos correspondieron a la CTM.

En el caso del Partido Revolucionario Institucional, los cambios de fondo no se han dado y únicamente se han hecho ajustes retóricos ya que esencialmente el PRI sigue siendo un partido de Estado que depende económica y políticamente del centro salinista, un ejemplo de ello es Michoacán, donde el presupuesto federal se ha utilizado para favorecerlo. En 1992, vía PRONASOL, se gastaron ahí 415 mil millones para apuntalarlo.

La vida interna del Revolucionario Institucional no se ha democratizado, como tampoco al país. Se ha favorecido el fortalecimiento de la figura del ejecutivo como el gran elector, a la vez que se tiene un férreo control sobre los procesos internos de selección de candidatos y consecuentemente por todos lados brotan los llamados “candidatos de unidad”; algunos de los cuales, dada la presión popular, ha tenido que remover el mismo Salinas. En lo que va del sexenio 14 gobernadores han sido sustituidos.

Todo lo hasta aquí descrito, forma parte del contexto en que se da propuesta de Manuel Camacho; nos habla de sus porqués, sus metas, y los alcances que tendrá; seguramente limitados, en la medida que lo que se busca no es la democratización de las estructuras de gobierno existentes, sino su adaptación a las condiciones políticas y sociales dominantes en la capital.

“Las iniciativas del régimen han buscado siempre debilitar a la oposición ..., y el último expediente legitimador –del gobierno– es el hacer propias las banderas de la oposición ”,¹⁴ escribió hace 10 años Manuel Camacho en su ensayo “El Futuro Inmediato” (leído y corregido por Carlos Salinas) en el que además recalca la existencia de un par de fenómenos característicos del sistema político mexicano: su capacidad de recuperación y la incredulidad de los ciudadanos hacia la actividad gubernamental.

Con este texto de Camacho podemos arribar a la conclusión de este trabajo y establecer que: La Reforma Política para el Distrito Federal debe analizarse en la perspectiva de lo que ha sido la Reforma Política salinista y matizada por el proceso de sucesión presidencial, en el que el jefe del DDF participa decididamente.

La ciudad requiere de nuevas formas de gobierno, fundadas en la participación democrática de los ciudadanos, de tal manera que puedan elegir a su “Regente”, lo que al parecer no está contemplado en el proyecto gubernamental de reforma, la que será limitada pues no es producto de la demanda popular sino corresponde a la iniciativa de la élite gobernante para generarse nuevos espacios y legitimidad que les permita permanecer en el poder, además de ser una de las cartas con que el Regente juega para la sucesión.

NOTAS

¹ *El Financiero*, 2 de septiembre de 1992.

² *La Jornada*, 5 de junio de 1992.

³ *La Jornada*, 27 de mayo de 1992.

⁴ *La Jornada*, 29 de mayo de 1992.

⁵ Valle Arispe, Artemio de. *Historia de las tradiciones y leyendas de las Calles de México*, Ed. Diana, 2a. ed., 1978, p. 48.

⁶ *El Financiero*, 17 de septiembre de 1992.

⁷ *La Jornada*, 5 de agosto de 1992.

⁸ *La Jornada*, martes 30 de junio de 1992.

⁹ *El Universal*, 5 de octubre de 1992.

¹⁰ *La Jornada*, 4 de septiembre de 1992.

¹¹ Ver: Dessler, Gary. *Organización y Administración*, Edit. Prentice Hall, 1991, México, p. 410.

¹² *La Jornada*, 28 de septiembre de 1988.

¹³ *El Universal*, 27 de septiembre de 1988.

¹⁴ Camacho Solís, Manuel. *El futuro inmediato en la clase obrera en la Historia de México*, Ed. Siglo XXI-UNAM, 1980, pp. 73-75.