

Protesta social y cambio político en México

DIANE E. DAVIS

INTRODUCCIÓN

En abril de 1987, la legislatura federal de México organizó en la capital un "congreso local" de representantes por elección directa, bajo el nombre de Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Antes de que esto se llevara a cabo, a los habitantes del mismo se les había negado la representación local, derecho que se ha concedido al resto de los ciudadanos del país.¹ El significado político que pueda tener en el largo plazo dicho cambio es difícil de prever. Los escépticos dirán que, históricamente, el PRI ha mostrado una habilidad misteriosa para promulgar iniciativas de ley e introducir reformas, sin alterar fundamentalmente el sistema político mexicano o el poder y dominio inigualables que ha ejercido tal partido en el interior del sistema. Y en efecto: la Asamblea local no tendrá poder legislativo alguno; sus actividades se limitarán a dar recomendaciones y aprobar iniciativas, sin carácter obligatorio, relativas a programas y políticas ejercidos en la ciudad de México. Además, el documento excluye explícitamente las disposiciones referentes a la elección popular del regente de la ciudad de México, a quien continuará designando el presidente, con lo cual el poder de la Asamblea se verá considerablemente restringido.

No obstante, la organización de dicha Asamblea no debería concebirse simplemente como tan sólo una más de las expertas manipulaciones del Estado mexicano que, dominado por el PRI, la ha instrumentado deliberada y astutamente a fin de legitimar o reforzar el sistema político existente. En primer lugar, no puede descartarse el contenido de la reforma. Como tal, institucionaliza un cambio importante en la estructura electoral del país, el cual incluso podría considerarse como "una transición hacia la democracia" (véase Viola y Mainwaring, 1985: 194). También proporciona un mecanismo, que ha estado largamente ausente, para hacer que

¹ De hecho, en la época anterior a la Revolución, la ciudad de México estaba organizada en un sistema municipal. Pero después de que se consolidó el sistema político actual, se eliminó el sistema municipal (1928); en su lugar, quedó el sistema del Distrito Federal, que no contemplaba ninguna disposición respecto de la representación electoral directa.

el sistema político mexicano sea más explicable para algunos de los habitantes más volátiles y más francos en términos políticos, por medio del reconocimiento formal de su derecho a participar en el ejercicio del poder local. En segundo lugar, la reforma ha suscitado aun así sólo las críticas de los partidos de oposición y de los grupos sociales organizados, que abiertamente dicen que la nueva reforma es una "broma" y sostienen que no introducirá cambios esenciales en el gobierno de la ciudad de México (SIPRO, 1987:55). En otros términos, al parecer ha producido muy pocos puntos a favor del PRI y del sistema político mexicano dentro de la sociedad en su conjunto.

En tercer lugar, y del modo más significativo, se ha dado muy poco apoyo efectivo a la reforma recientemente promulgada, incluso entre aquellos que, desde el seno mismo del sistema político mexicano, han sido responsables de su implantación. Uno de los líderes más destacados del PRI, quien promovió públicamente la propuesta inicial de reforma política urbana, Hugo Margáin, se refirió a la iniciativa, que finalmente se introdujo en abril de 1987, diciendo que era "insuficiente" (SIPRO, 1987:55). Mientras que hubiéramos podido suponer que los partidos y grupos de oposición debían destituir a la Asamblea local por su ineficiencia, no esperábamos una respuesta semejante de sus protagonistas. Con todo, eso fue exactamente lo que sucedió. Un subsecretario resumió categóricamente la insatisfacción general respecto de la Asamblea local cuando comentó que se trataba "de una reforma que nadie quería".

El objetivo de este artículo es explicar cómo y por qué las autoridades mexicanas presentaron esta reforma política un tanto quijotesca. Damos comienzo a nuestro asunto concentrándonos en un factor principal: la movilización social y la insatisfacción política de los habitantes de la ciudad de México, en el contexto de la reciente crisis causada por la deuda. No obstante, nos apartamos de la obra de casi todos los investigadores anteriores que, al estudiar movimientos sociales, proponen que las presiones y fuerzas sociales suscitan con sus demandas una respuesta estatal directa. En cambio, nosotros sostenemos que las fuerzas y condiciones sociales influyen en los cambios políticos porque producen conflictos y acaloradas disputas *en el seno* de las estructuras estatales. De esta manera, conformamos enfoques que se centran en el Estado y en la sociedad para comprender el cambio político en América Latina, y nos concentramos en las formas en que la movilización social y la insatisfacción política recientes han influido en las motivaciones y acciones de los agentes o actores políticos en el interior del Estado. En resumen, mostramos que el Estado mexicano introdujo una reforma política urbana inocua, que no puede reducirse meramente a activos esfuerzos al servicio de sus propios intereses, en vista de que la movilización e insatisfacción crecientes provocadas por la crisis sembraron el conflicto dentro del propio Estado para determinar la conveniencia y alcance de la reforma. Dicha división imposibilitó que los agentes del Estado llegaran a un acuerdo respecto de una reforma viable

y sería. Pese a ello, al mismo tiempo, las aceleradas presiones sociales los obligaron a responder de algún modo, lo cual dio como resultado la declaración de que "nadie quería la reforma".

Comenzamos el artículo con el examen de los cambios recientes en México y de las razones por las que hemos situado el estudio de dicha reforma en el contexto de la protesta social y la insatisfacción crecientes en las condiciones de la crisis por la deuda. Luego, analizamos la literatura actual sobre la protesta social y la reforma política en América Latina, y subrayamos la fuerza y la debilidad de los esfuerzos anteriores por explicar la reforma política. Después, procedemos a considerar los detalles del estudio de caso. Primero examinamos las formas en las que la protesta social y la insatisfacción asociada con la crisis por la deuda motivaron que poderosos actores políticos propusieran la idea de la reforma. Posteriormente, examinamos los conflictos que surgieron en torno a ésta y de qué modo la crisis por la deuda y la protesta social engendraron puntos de vista distintos acerca de la conveniencia de la reforma política por parte de diversos participantes. A continuación, nos ocupamos de las maneras en que cambiaron los puntos de vista y las alianzas entre los distintos actores estatales conforme cambiaban, a su vez, las presiones sociales y las condiciones. Por último, explicamos cómo y por qué todas las partes reconocieron al fin la necesidad de una reforma. Asimismo, hacemos algunos comentarios a guisa de conclusión acerca de lo aprendido, a partir de este estudio de caso, sobre el Estado mexicano, sus acciones y su sensibilidad frente a las presiones y fuerzas de la sociedad.

ANTECEDENTES

Hay varios factores que insinúan que la crisis por la deuda es un punto de partida útil para entender la cadena de acontecimientos que llevaron a establecer una Asamblea en la ciudad de México. La evidencia puede apreciarse en forma más directa atendiendo al momento de aparición de la reforma. Ciertamente, las iniciativas que necesitaban alguna forma de participación electoral directa las habían ofrecido los grupos de oposición en las cámaras en 1963, 1977 y, luego, en 1983. Sin embargo, ninguna de ellas obtuvo el apoyo del dominante Partido Revolucionario Institucional, que ha controlado el Congreso desde la Revolución, y las iniciativas de ley recibieron un carpetazo sin que se les dedicara una consideración más seria. No fue sino hasta diciembre de 1986, durante el vacío de una crisis política y económica generada por la onerosa deuda externa, que el presidente Miguel de la Madrid presentó al Congreso su plan para el congreso local, el cual se debatió y aprobó casi sin ninguna modificación en abril de 1987.

LA CRISIS POR LA DEUDA Y EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO EN MÉXICO

Es innegable el impacto que ha tenido la crisis por la deuda sobre las condiciones políticas y económicas en México durante varios de los últimos años. Desde el primer año de la administración delamadradiana, que en esencia comenzó en 1983, se han dado en México condiciones económicas en deterioro progresivo, en las que priva un desempleo cada vez mayor, una inflación galopante y una pobreza que asciende de modo alarmante (Rivera Ríos, 1986; Tello, 1986; Zepeda, 1986). En la ciudad de México, no sólo han disminuido las perspectivas de empleo y han subido los precios (Arriaga Lemus, 1987), sino que los costos de los servicios urbanos han aumentado continuamente (García Rojas, 1987; Cámara de Diputados, 1985) pese a que, de acuerdo con la mayoría de los habitantes, su calidad y extensión han empeorado. De esta manera, el nivel total de empobrecimiento se ha incrementado para amplios sectores de la población en la capital del país (véase *La Jornada*, 20 de junio de 1987).

En este mismo período, la protesta social respecto de las condiciones sociales y económicas, que empeoran día con día, se ha acelerado en forma notable, y muy particularmente en la ciudad de México, donde las condiciones sociales, políticas y económicas tienen una visibilidad y un significado de alcance nacional (Hernández, 1987; Walton, 1987; Ramírez Saiz, 1986; Ziccardi, 1986). Como resultado de ello, las protestas organizadas en relación con las condiciones urbanas en deterioro y, más específicamente, la escasez de vivienda, agua y drenaje, lo mismo que los altos costos de los servicios urbanos, han motivado que cada semana concurra una multitud al Zócalo para manifestarse (véase *Unomásuno*, 15 de julio de 1987).²

Una consecuencia adicional significativa de las desmejoradas condiciones y del alto grado de movilización urbana ha sido la fuerza creciente de los partidos de oposición, que a todas luces han adquirido una popularidad mucho mayor durante esta última administración. Varios de los partidos opositores de izquierda han consolidado una base vigorosa entre movimientos de colonos, y el partido opositor más poderoso, Acción Nacional, también ha aumentado durante la última década sus plazas fuertes en los sectores urbanos, particularmente entre las clases medias (Loeza, 1986). La disminución continua del poder de compra de grupos que otrora podían viajar cada año a Estados Unidos, y la posición económica decadente de muchas industrias nacionales medianas y pequeñas y de es-

² Uno de los actores o agentes sociales más visibles, y cuya visibilidad y fuerza se han incrementado, es la organización de movimientos sociales urbanos, de amplia cobertura en toda la ciudad de México, que se conoce como CONAMUP (Coordinadora de Movimientos Urbanos Populares). Fundada en 1980, la CONAMUP cuenta ahora con alrededor de 100 000 familias miembros que trabajan activamente (Ramírez Saiz, 1986:175; Hernández, 1980).

tablecimientos comerciales, la mayor parte de los cuales está en la ciudad de México (*La Jornada*, 19 de junio de 1987), han engrosado las filas de los partidarios del PAN (véase *La Jornada*, 19 de junio de 1987). Por lo demás, el abstencionismo se ha elevado en forma considerable en la administración actual (*Unomásuno*, 13 de julio de 1986).

En suma, hay evidencias de que el poder y la legitimidad política del PRI han decaído rápidamente en esta administración a causa de la reciente crisis por la deuda, principalmente por la aceleración de la protesta social activa y otras formas de insatisfacción social y política. Pero, a pesar de todo, ¿es suficiente esta evidencia para dar cuenta de las razones por las que las autoridades mexicanas presentaron las reformas políticas recientes, o es tan sólo un punto de partida para análisis ulteriores?

LITERATURA ACTUAL ACERCA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL CAMBIO POLÍTICO

Las investigaciones recientes acerca del cambio político en una América Latina hendida por la deuda y la crisis proponen que la movilización social y la insatisfacción crecientes que se asocian con las condiciones sociales y económicas en deterioro son el factor determinante principal de los acontecimientos políticos últimos, por lo menos en el cono sur (Garretton, 1985; Mainwaring y Viola, 1985; Rivera Urrutia y Soto, 1985; Slater, 1985). El argumento general que está en la base de muchos de estos trabajos es que la presión ejercida por las fuerzas y condiciones sociales nuevas obliga a las autoridades a introducir reformas a fin de mantener su legitimidad. Sin embargo, obviamente para sostener una hipótesis semejante sería necesario poseer evidencias empíricas que detallaran las relaciones causa-efecto entre las fuerzas y condiciones sociales cambiantes y la reforma política.

Específicamente, necesitaríamos inquirir más en las acciones y motivaciones de los agentes políticos que participan. ¿Hasta qué punto consideran los actores estatales, comprometidos en introducir la reforma, que la crisis por la deuda y la protesta social que la acompaña hayan ocasionado una crisis de legitimidad? ¿Cómo y por qué la singular combinación de condiciones sociales y económicas forzó a dichas autoridades a presentar una reforma política, y de qué modo determinaron las circunstancias la selección de esta reforma en particular? Además, aun si los agentes del Estado pudiesen identificar las reformas políticas que consideraran apropiadas o necesarias en el contexto de estas volátiles condiciones, ¿pudieron implantarlas o encontraron obstáculos para ello, y en tal caso, de dónde provenían éstos?

Sin duda, las respuestas a tales preguntas no pueden obtenerse a partir de un análisis puramente descriptivo de las condiciones sociales y económicas en deterioro que han coincidido con la introducción de la reforma

política. Sólo pueden obtenerse orientándose empíricamente, y de un modo explícito, hacia los actores estatales y los motivos de sus acciones. Pero tal evidencia empírica no aparece en las investigaciones y escritos que exploran el efecto de los movimientos sociales sobre los cambios sociopolíticos de mayor envergadura. En verdad, el trabajo en este campo no hace sino pasar por alto a los agentes estatales, y se limita a hacer generalizaciones y a ofrecer supuestos teóricos sobre los cambios sociales y políticos más importantes; en fin, atiende fundamentalmente a la dinámica, organización y estrategias de los movimientos sociales mismos. En resumen, muchos de los trabajos publicados sobre las protestas sociales y los menguados niveles de vida se basan únicamente en la suposición (no pocas veces alimentada con una pequeña dosis de idealismo) de que tales fuerzas y condiciones sociales cambiantes provocan una crisis de legitimidad en el Estado y sus agentes, de la cual se da a la vez por sentado que mueve a éstos a responder activamente de una manera o de otra.

Si somos justos, debemos admitir que la mencionada debilidad en las publicaciones recientes que exploran el efecto de las fuerzas y condiciones sociales sobre los cambios políticos debe entenderse en su contexto histórico. Gran parte de estos trabajos, particularmente en el caso de América Latina, se ha ofrecido como una respuesta pedagógica a un cuerpo de publicaciones centradas en el Estado y dominadas por científicos políticos que tienden a hacer a un lado el amplio contexto social en sus estudios sobre el cambio político en América Latina.³ Como tal, el propósito principal de buena parte del trabajo reciente que citamos aquí ha consistido en desplazar el énfasis lejos del Estado y los agentes estatales, para concentrarse en forma más específica en el contexto social y la complejidad y diversidad de las fuerzas y condiciones sociales. Con todo, si no se pone la mira en los actores estatales, tampoco podremos saber con exactitud cómo y por qué se producen los cambios políticos. Pero, sobre todo, no podremos conocer hasta qué punto son responsables de tales cambios las fuerzas y condiciones sociales cambiantes.

Además del imperativo lógico de integrar el Estado y el análisis social centrado en estudios de los cambios políticos, hay otras consideraciones académicas que sustentan la necesidad de emprender esfuerzos innovadores al respecto. Ciertamente, una de las preocupaciones principales en las ciencias sociales contemporáneas es el Estado y su naturaleza —o bien, por qué hace el Estado lo que hace (véase Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). En tales obras, probablemente el tema que más se discute es el asunto de la autonomía del Estado, es decir, si éste actúa movido por sus propios intereses o bien ante las presiones de fuerzas y condiciones externas. De esta manera, las obras que intentan explorar los *vínculos* entre las acciones y percepciones de los agentes estatales y las fuerzas y condi-

³ Cfr. Stepan (1985:317-319) para un examen conciso de este punto y un intento preliminar para corregir la distorsión de las investigaciones en América Latina que se centran en el Estado.

ciones sociales contextuales pueden realizar contribuciones mensurables a la literatura existente sobre teorías del Estado, al igual que a la teoría sobre movimientos sociales. Al utilizar este marco en las siguientes páginas, esperamos verdaderamente contribuir a una comprensión más exacta acerca de la naturaleza de los estados y la utilidad del concepto de autonomía estatal, mediante la exploración de cómo y por qué un estado ejecutaría una acción que no es susceptible de reducirse ni a sus intereses independientes ni sólo a los de fuerzas exteriores.

EL ESTUDIO DE CASO

Los hallazgos que se presentan aquí se han extraído de unas 50 entrevistas personales llevadas a cabo en la ciudad de México en mayo, junio y julio de 1987 con miembros del partido gobernante (PRI) y con miembros de los partidos de oposición de derecha e izquierda (PAN, PSUM, PRT, PST), burócratas de múltiples oficinas de gobierno y representantes de varios movimientos sociales urbanos (CONAMUP, Asamblea de Barrios, Mujeres para el Diálogo). La evidencia adicional proviene de fuentes secundarias, entre las que se comprenden: transcripciones publicadas de audiencias públicas sobre la reforma, periódicos, revistas académicas y documentos internos del partido y el gobierno. La historia se narra cronológicamente: el interés se centra primero en la emergencia de la idea, después se orienta hacia el conflicto y el debate sobre el mismo, y concluye con el examen de la reforma negociada y de cómo y por qué se convino en ella. Como se indicó anteriormente, el artículo concluye con unos breves comentarios acerca de lo que este caso nos dice sobre el Estado mexicano y el modo en que practica la política en condiciones críticas motivadas por la deuda.

LA CRISIS POR LA DEUDA Y LA IDEA DE LA REFORMA POLÍTICA

Cuando el PRI seleccionó a Miguel de la Madrid para que se hiciera cargo de la presidencia en 1982, el ex secretario de Programación y Presupuesto heredó la que sería la crisis económica y política más severa en México desde la revolución de 1910 (Tello, 1986:403). El precio en descenso del petróleo en 1981 frenó abruptamente la capacidad de México para mantenerse al día en los pagos de una deuda externa que se había acrecentado hasta alcanzar niveles récord en los años setenta. Ante el declive de las inversiones, una inflación desorbitada y una acelerada fuga de capitales (particularmente después de la nacionalización bancaria que, en 1982, impuso el presidente saliente, José López Portillo), De la Madrid unió sus fuerzas con el FMI para trastocar la crisis mediante la instrumentación de un estricto plan de austeridad durante los primeros meses de su gestión. El plan exigía cortes drásticos en el gasto social, una reorientación

prioritaria de la inversión gubernamental en actividades productivas y la liberalización de las restricciones de comercio e inversión extranjeros, entre otras medidas (Rojas Nieto, 1986).

No obstante, al mismo tiempo, De la Madrid juzgó que establecer y mantener una estabilidad y un respaldo políticos generales para su administración constituía también un objetivo de primer orden. Por una parte, desde que entró, el presidente ya estaba preocupado por la creciente insatisfacción política con el sistema, visible desde los meses finales de la administración lópezportillista (1976-1982). En verdad, la década de los setenta llegó a su fin dando muestras palpables de un abstencionismo cada vez mayor, un abandono electoral continuo del PRI y el rápido desencadenamiento de protestas urbanas activas (Alonso, 1986; Ziccardi, 1986). Por otro lado, según uno de los miembros de su equipo en Programación y Presupuesto (la secretaría que se consideraba el aliado personal e ideológico más cercano al presidente y a su equipo político), De la Madrid sintió que las reformas económicas que iba a introducir eran lo suficientemente drásticas como para acelerar aún más la insatisfacción política y social, ya de suyo generalizada. Claro que el plan de austeridad que De la Madrid esperaba poner en marcha exigía reducciones tajantes en muchos subsidios y gastos públicos, al igual que una reestructuración industrial a gran escala, todo lo cual requería sacrificios en el lucro, el empleo y la inflación por parte de ciertos sectores. De este modo, De la Madrid consideró que también sería necesario algún tipo de reforma que llamara la atención, sobre todo para poner coto a cualquier insatisfacción política de relieve que pudiera en entredicho su capacidad para llevar a buen término su proyecto de recuperación económica.⁴

Con tales preocupaciones, al iniciar su campaña presidencial en 1981 y 1982, De la Madrid ofreció públicamente la posibilidad de impulsar reformas políticas esenciales en el transcurso de su futura gestión sexenal (De la Madrid, 1982a). Se refirió específicamente a una reforma política para los habitantes de la ciudad de México, a quienes se había rehusado todo género de mecanismos para la elección directa de sus representantes locales, y cuyo regente era designado por el presidente; igualmente, sus asuntos legislativos más importantes se decidían en el congreso nacional, controlado por el PRI (De la Madrid, 1982b:26). La idea general de la reforma política en la ciudad de México complacía, pues, los sentimientos de las clases medias urbanas, las cuales daban más muestras de descontento ante la ausencia de instituciones democráticas en la capital y ante sus condiciones económicas que se agravaban (Loeza, 1986; *Quarterly Economic Review of Mexico*, 1984); asimismo, la reforma pretendía satisfacer a los grupos de escasos ingresos, de quienes se esperaba que elogiaran dicha re-

⁴ Esta percepción del presidente estaba bien fundada en la experiencia histórica. Los dos presidentes anteriores, Luis Echeverría y José López Portillo, estuvieron maniatados en varias ocasiones cuando intentaron poner en marcha ciertas políticas para hacer frente a una insatisfacción política que aumentaba constantemente.

forma, dado que establecería mecanismos que les permitirían hacer frente a los apremiantes problemas urbanos que los agobiaban a diario.⁵ Sin embargo, durante su campaña, las afirmaciones del candidato presidencial acerca de la reforma política urbana eran a todas luces abstractas, y asumieron más la forma de consignas de campaña que de planes concretos. Por sus declaraciones, salta a la vista que el futuro presidente estaba dispuesto a brindar su apoyo más a la idea general de una reforma política local que a cualquier propuesta específica, como cuando afirmó que “necesitamos encontrar fórmulas democráticas [...] para el Distrito Federal [...] que instituyan organismos y procesos que aseguren una mayor representación ciudadana en el gobierno” (Miguel de la Madrid, 1982b:26).

Así, al asumir su cargo, De la Madrid transfirió a sus más allegados en la Secretaría de Gobernación la tarea de desarrollar un plan para una reforma política factible en la ciudad de México. Gobernación respondió al reto con vigor y seriedad, y propuso la creación de una nueva jurisdicción política en el área metropolitana de la ciudad de México, la cual sustituiría el viejo Distrito Federal y cuyo gobierno estaría regido por los principios de elección y gobierno directos, que la Constitución garantiza para los demás estados del país. De esta manera, el rasgo principal del nuevo cambio jurisdiccional era el advenimiento de un gobernador elegido directamente. Y, mientras que no era del todo claro cuál sería la mejor forma jurisdiccional —ya fuera una que redujera el Distrito Federal a una zona geográfica pequeña en el centro de la ciudad de México, y que diera lugar a un estado completamente nuevo alrededor del Distrito Federal; o bien una que también redujera el tamaño del Distrito Federal, pero que integrara a la población restante de la ciudad de México en los estados circundantes ya establecidos (Flores Rico, 1986)—, la idea principal era la creación de una nueva jurisdicción con privilegios electorales directos, que alteraban fundamentalmente la estructura de la toma de decisiones en la ciudad de México.

Además de cumplir con el objetivo de proporcionar representación electoral directa a los habitantes del área metropolitana de la ciudad de México, con lo que supuestamente se descartaba de antemano cualquier crisis política seria, el plan para crear una jurisdicción política totalmente nueva en la zona de la capital se propuso porque complementaba otro de los objetivos primordiales del presidente: la descentralización administrativa (*cf.* Torres, 1986). Uno de los objetivos principales de la administración delamadrídiana había sido la distribución más equitativa a todo el país de los escasos recursos financieros. La introducción de una reforma administrativa

⁵ El hecho de que se esperara que una reforma política urbana fuera atractiva para los grupos de bajos ingresos se evidenció porque, sólo cuatro años antes, los partidos opositores de izquierda —quienes tenían a los grupos urbanos de bajos ingresos entre sus electores principales— habían presentado la idea de una reforma política urbana a gran escala. En ese momento, sin embargo, fue desechada en el Congreso.

que descentralizaba la inversión y la toma de decisiones y las apartaba de las secretarías de Estado para orientarlas hacia las jurisdicciones locales de los estados se consideró como una forma de realización de este objetivo fiscal (De la Madrid, 1982b:70-86).⁶ Asimismo, la reforma administrativa pretendía fomentar nuevas inversiones productivas en regiones fronterizas y de la costa, y al mismo tiempo buscaba recortar los enormes gastos sociales y no productivos en la zona metropolitana, donde se hallan ubicadas muchas industrias no competitivas y con problemas de financiamiento (Cervantes Galván, 1986; Silva, 1986). En cuanto tal, sus objetivos se dirigían claramente a permitir la fácil introducción de programas de austeridad y la recuperación económica nacional que se había ofrecido.

Lo anterior indica que la propuesta inicial para la reforma política urbana ofrecida por el presidente y sus partidarios en Gobernación nació del interés en allanar el camino a los objetivos económicos nacionales. Para De la Madrid, era prioritario reforzar la economía del país, lo que pensaba llevar a cabo en una forma muy tradicional: respondiendo a las demandas y restricciones del FMI y, al mismo tiempo, creando condiciones económicas favorables para que creciera un sector privado más competitivo, es decir, con menos subsidios y protección. La reforma política urbana propuesta se perfeccionó a fin de complementar tal prioridad, dado que buscaba: 1) prevenir las presiones sociales y los problemas políticos que pudieran surgir por parte de ciertos grupos de las clases medias y bajas, que se beneficiaran de un plan semejante de recuperación económica, y 2) facilitar, al mismo tiempo, la administración eficiente de dicho plan de recuperación económica.

LOS PRIMEROS SIGNOS DE CONFLICTO: LA OPOSICIÓN DEL REGENTE A LA REFORMA POLÍTICA URBANA

Pese a que estos hallazgos iniciales parecen indicar que el Estado mexicano tiene un interés claramente definido con respecto a la necesidad y alcances de una reforma política, tal punto de vista no se justifica. Si bien podemos decir ciertamente que el presidente De la Madrid y los miembros principales de su equipo —quienes ocupan los puestos más poderosos del gabinete en Gobernación y en Programación y Presupuesto— lograron encontrar tal vez una reforma política que sirviera a sus intereses para alcanzar más fácilmente la recuperación económica, y si bien podríamos agregar que incluso estaban más que dispuestos a introducirla, lo que importa

⁶ Dentro del contexto de esta reforma, De la Madrid presentó también una reforma política nacional que aumentaría las oportunidades de que los partidos de oposición obtuvieran más curules en las legislaturas locales.

señalar es que no lo *lograron*. La propuesta de Gobernación tuvo que encararse a una oposición seria y vigorosa que paralizó el proyecto por varios años y que no permitió que el presidente De la Madrid y Gobernación introdujeran la reforma política que habían propuesto originalmente.

Los dos focos de oposición a la propuesta de Gobernación brotaron en otros dos sectores del propio Estado mexicano, a los que rara vez se cataloga como disidentes del presidente en lo que atañe a temas políticos importantes: 1) el regente de la ciudad de México, y 2) el líder del PRI. En efecto, entre estos diversos agentes estatales se suscitaron serios conflictos en relación con la reforma política propuesta, ya que muchos funcionarios percibían y consideraban de manera diferente el peso de las presiones sociales externas —fundamentalmente porque cada uno de los diferentes grupos de participantes se situaba en un contexto de redes y obligaciones sociales y políticas muy diferentes entre sí.

En la parte más extrema, la oficina del regente de la ciudad de México veía menoscabarse su poder y sus funciones con la propuesta de crear un nuevo estado y un nuevo cuerpo legislativo en el área metropolitana. Más específicamente, el regente Ramón Aguirre y otros colaboradores suyos se opusieron a la propuesta para la elección local de representantes y gobernador, porque al ofrecerse una responsabilidad directa a la ciudadanía local, se alteraría notablemente la estructura existente del poder urbano de toma de decisiones en la capital y en los tipos de programas y planes que ahí se llevan a cabo.

Con todo, esta justificación sólo nos lleva a preguntarnos por qué el regente de la ciudad de México —a quien el presidente De la Madrid había nombrado y a quien se consideraba uno de sus más sólidos aliados a nivel político e ideológico— antepuso sus inquietudes contables y administrativas a los intereses económicos nacionales que tenían el presidente y Gobernación. Así, una explicación de por qué el regente se opuso a la reforma propuesta por Gobernación aportaría una mayor aproximación a la estructura del poder político en la misma ciudad de México, y cómo y por qué sintió el regente la obligación de responder a la estructura local del poder con un conjunto diferente de prioridades y presiones.

En términos generales, se considera que la administración urbana y de toma de decisiones en la ciudad de México se halla bajo la influencia de tres fuerzas principales: las poderosas cúpulas del sector privado, el sistema local de delegados y los burócratas de carrera. Primero que nada, las poderosas cúpulas del sector privado, en particular aquellas que representan a la industria de la construcción y a la del transporte, habían logrado acomodarse en la burocracia de la capital a lo largo de los años, de modo tal que se cree que ahora controlan muchas de las decisiones que se toman en lo que concierne a la infraestructura y los servicios urbanos. Según los estudiosos y los políticos, se cree que estos grupos son capaces de ejercer una presión desmesurada sobre el regente y su equipo, con tal de que los dejen suministrar la infraestructura y los servicios urbanos. Al hacerlo,

atienden a los intereses de sus propias industrias.⁷ Cuando emergió la posibilidad de la reforma política urbana, estos grupos presionaron fuertemente al regente Aguirre para que éste rechazara cualquier reforma que socavara su capacidad para controlar la agenda política ciudadana. Irónicamente, estas poderosas camarillas lograron con sus presiones convencer al regente de que se opusiera a los grandes cambios políticos, en gran parte porque ya tenían un control considerable sobre la política y la administración urbanas. Su vigorosa participación durante tantos años en numerosos proyectos y programas los había vuelto a todas luces indispensables —para brindar auxilio técnico, tanto desde dentro como desde fuera de la burocracia, y para facilitar la ejecución rápida y eficiente de la política urbana. Y, como las condiciones de la crisis despertaban una creciente insatisfacción con el costo, extensión y calidad del suministro de servicios urbanos, el regente vacilaba aún más en desentenderse de tales fuerzas.⁸ Además, puesto que dichos grupos tenían una antigüedad y un poder mucho mayores en el Distrito Federal que el mismo regente, quien en ese momento sólo llevaba unos cuantos meses en el cargo, éste no tuvo ni el poder ni la disposición para pelear contra ellos.

En segundo lugar, en la ciudad existe un sistema de delegación del poder, es decir, de delegados o representantes que el regente nombra para cada sector de la ciudad. Éstos se reunían con Aguirre para transmitirle las quejas, y servían como agentes que le ayudaban a distribuir los servicios urbanos y a resolver los problemas locales. Con los años, varios de ellos se habían convertido de hecho en caciques urbanos relativamente poderosos (véase Gilbert y Ward, 1985:195). Los delegados también temían la reforma, en gran medida porque eliminaría la necesidad de un sistema delegacional, con lo cual su creciente poder político (y a menudo económico) se vería disminuido. Así, también ellos presionaron al regente para que se opusiera al cambio; como controlaban el acceso a la población local, absorbían las quejas y, con ello, podían contribuir a que el regente tuviera más respaldo político; todo ello hizo que Aguirre se mostrara sensible a sus demandas. Además, desde el punto de vista de la legitimación del sistema político a través de la participación popular y la absorción de inquietudes

⁷ Alicia Ziccardi, de la Universidad Nacional Autónoma de México, dirige uno de los primeros estudios a fondo sobre este tema. Véase también Davis (1986) para un examen del poder de los grupos de interés del sector privado y de su habilidad para atender a sus propios intereses con respecto a las políticas del transporte en la ciudad de México.

⁸ También se advirtió en varias entrevistas que el gobernador del estado de México, que colinda con el Distrito Federal y, por lo tanto, abarca parte del área metropolitana, se opuso a la reforma por razones parecidas. Sin embargo, como el poder de los gobernadores en el sistema político mexicano no es ni con mucho tan grande como el de las secretarías del gabinete nacional, por ejemplo, el del regente y de la Secretaría de Gobernación, el gobernador del estado de México no tomó una parte tan activa en el conflicto. Por ello es que no nos ocupamos de él por separado en nuestro análisis.

urbanas futuras, el departamento a cargo del regente consideró que el sistema delegacional mismo servía a tal propósito. Con un sistema de participación limitada, en vez del otro, que fuera complementario más que amenazante respecto de la estructura existente de poder, el regente concluyó que no había necesidad de brindar su apoyo a la reforma urbana propuesta por Gobernación.

Un tercer conjunto de intereses en la ciudad de México que obligó a Aguirre a oponerse a la reforma fue el de los funcionarios encargados de la planeación, los técnicos y los burócratas de carrera en la burocracia local. La razón principal por la que se opusieron a la reforma política urbana propuesta por Gobernación fue que creyeron que violaría su autonomía y responsabilidad profesionales.⁹ Si se daba un mayor acceso y participación a la ciudadanía para la programación y elaboración de políticas, los encargados de la planeación y los burócratas se verían limitados en sus acciones. Ésta constituía una inquietud por dos razones. Primero, como ya mencionamos, muchos de los que estaban en la burocracia local estaban enredados directamente en actividades del sector privado: o venían de compañías privadas o preveían que algún día terminarían allí. De hecho, una conducta habitual de los planificadores y técnicos (con una formación en ingeniería o arquitectura por lo general) ha sido la de vacilar una y otra vez a lo largo de distintas administraciones entre los sectores público y privado. Por eso, la democratización de la toma de decisiones en la capital puede provocar que caiga en desuso este sistema, que en términos generales ha enriquecido tanto a burócratas como a hombres de negocios. En segundo lugar, con frecuencia en México los logros políticos directos se alcanzan concediendo favores políticos y, al mismo tiempo, eximiendo de deberes burocráticos. En este sentido, muchos planeadores y técnicos trabajan para el sector público precisamente con el fin de avanzar en su carrera política. Así, los cambios en la manera en que se hizo o administró la política urbana conservaron la posibilidad de impedir este proceso o también de transformarlo radicalmente.

Por último, fue de gran utilidad observar que el mismo regente tenía sus propias razones para oponerse a la reforma. En la administración anterior, Aguirre fue subsecretario de Programación y Presupuesto, o sea que era un confidente cercano de De la Madrid; por tal motivo, compartía fervientemente el objetivo de reducir los gastos locales y de fomentar una recuperación económica nacional. No obstante, era muy probable que si se otorgaba poder a la población capitalina, se tuviera que poner en marcha programas y políticas que exigían mayores gastos. Frente a las crecientes protestas sociales y las exigencias de mayores gastos en servicios urbanos —muchos de los cuales se habían reducido o privatizado, o estaban

⁹ Evidentemente, ninguno de los funcionarios y técnicos de la SPP en la ciudad de México se opuso a la reforma. Claro que muchos de ellos tenían ideales democráticos y la apoyaban. Pese a ello, la mayoría de los informantes consideró que tales funcionarios y burócratas constituían una fuerza que se oponía a la reforma.

por reducirse o privatizarse en breve (véase Cámara de Diputados, 1985)—, era obvio que la oposición del regente se produjo también porque estaba inquieto a causa de qué tipos de programas se irían a presentar, y qué enormes costos impondrían, si se aprobaba la existencia de poderes electorales en la ciudad de México.¹⁰

Todos estos factores exhiben un panorama bastante complejo de la oposición del regente a la reforma política urbana que propuso Gobernación. Ciertamente, no podemos decir que el regente entrara en conflicto con el presidente con respecto a la propuesta porque tuviera profundas diferencias ideológicas con De la Madrid y su equipo. Ambos se hallaban comprometidos con la idea general de autoridad y recuperación económica, y en verdad todavía hasta la fecha se considera de manera uniforme que Aguirre es un miembro importante en el “equipo” del presidente. Además, no podemos decir que éste estuviera actuando ante las presiones externas con más sensibilidad que el regente. De hecho, tanto el presidente como el regente estaban al tanto de las presiones y protestas sociales cada vez mayores que caracterizaban la vida cotidiana de la ciudad de México, y se mostraban sensibles ante ellas. No obstante, podemos señalar que el desacuerdo se produjo a causa de que el regente y el presidente tenían objetivos, responsabilidades y obligaciones diferentes, que los movían a manifestarse con acciones distintas. En suma, el presidente consideró que la reforma política urbana era una manera de dar respuesta a las presiones externas, y que lo ayudaría a allanar el cumplimiento de sus objetivos, responsabilidades y obligaciones principales. Pese a ello, el regente percibió que la misma reforma política le impediría atender las presiones externas —impuestas por un sistema diferente y más circunscrito de relaciones sociales— que le permitirían cumplir con lo que él consideraba como los objetivos, responsabilidades y obligaciones principales de su propio despacho.

Por ejemplo, De la Madrid y Gobernación estaban interesados en fomentar una recuperación económica nacional, así como en obtener apoyo político para el presidente y sus políticas nacionales, pero tenían que conseguir lo anterior con una población capitalina muy amenazadora y políticamente problemática que podría impedir tal recuperación. Desde el punto de vista del país, el antiguo sistema de delegados no era suficiente para llevar a cabo lo anterior. La crisis ocasionada por la deuda era de bastante gravedad, y las reformas económicas que quería utilizar el presidente para resolverla, lo bastante dramáticas como para que se considerara necesario algo más que una reforma política “por encimita”. Por lo demás, el presi-

¹⁰ La mayoría de los informantes indicó también que todos sabían que el regente de la ciudad de México tenía fuertes aspiraciones a la Presidencia de la República, factor que permite también explicar por qué se oponía al cambio. A todas luces, el regente deseaba seguir un curso de acción que dejara intacta su imagen de control absoluto de la ciudad y, a la inversa, se mostraba renuente a apoyar cualquier cambio que pudiera asociarse con problemas o conflictos sociales a la hora de tomar decisiones de tipo administrativo.

dente realmente deseaba que se expidiera una reforma administrativa a fin de reducir el estado jurisdiccional privilegiado de la ciudad de México y de convertirla en un estado, como cualquier otro, con limitaciones en los gastos y descentralización del poder de la toma de decisiones. Este objetivo era importante, porque la centralización del poder había preparado el terreno para el control de la toma de decisiones por parte de poderosas cúpulas y otros grupos de interés que, en el curso de los años, habían logrado asegurarse enormes inversiones infraestructurales en la ciudad de México. (Ciertamente, estas poderosas camarillas políticas, junto con las inversiones que dirigían, eran, desde el punto de vista del presidente y de muchos de los miembros de su equipo, las causas *determinantes* principales de la gigantesca deuda externa del país, así como un obstáculo adicional para los planes encauzados a la reducción drástica y a la racionalización del gasto público en la ciudad de México, factores principales de los planes de austeridad.)¹¹

Por otra parte, el regente estaba sumamente inquieto por la manera en que la reforma política cambiaría la estructura de poder y el sistema de gobierno en la capital. A diferencia del marco de referencia del presidente, el suyo era fundamentalmente, dada su posición de regente, la ciudad de México. Se le veía como el responsable directo de los conflictos y problemas que surgieran respecto del gobierno de la ciudad, en caso de que fuera a instituirse un cambio importante, tal como un cuerpo representativo local. Además, en la capital, el poder de los grupos que se oponían a la reforma política era tal que el regente sabía que su propio futuro político estaría en juego si no trabajaba a favor de tales grupos.

En resumen, mientras que el presidente deseaba socavar el sistema jurisdiccional y administrativo de la toma centralizada de decisiones —que había cobijado los intereses de camarillas poderosas y privilegiadas, quienes usaban su fuerza política más que su eficacia económica para determinar las políticas urbanas a seguir—, el regente en cambio deseaba proteger dicho sistema.¹² Además, mientras que el presidente vislumbraba efectos políticos positivos provenientes de una participación local mayor, el regente

¹¹ Por ejemplo, el poder de la cúpula de transportistas en la ciudad de México es tan grande que ha sido capaz de garantizar la continuación de la construcción del Metro en esa misma ciudad, un proyecto gigantesco que consume cerca del 80% del presupuesto ciudadano, incluso con todo y los programas de austeridad y en medio de la oposición activa al plan por parte de la burocracia local.

¹² En verdad, este conflicto concreto entre el presidente y el regente en torno a la reforma administrativa urbana se demuestra también por el hecho de que el regente fue el único miembro del gabinete a nivel nacional que rechazó, a principios de 1983, el plan sexenal de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Al ceñirse a los objetivos presidenciales de recuperación económica y descentralización administrativa, este plan exigía una reforma administrativa en la ciudad de México que estableciera nuevamente la toma de decisiones y las responsabilidades de inversión tomando como punto de partida los sectores económicos (esto es, transporte, vivienda, etcétera). No obstante, en virtud de que el plan indicaba que las decisiones principales hechas en la ciudad estarían bajo la jurisdicción de otras secretarías interesadas en estos sectores, y en vista de que el despacho del regente adquiriría tan sólo

y sus aliados en la burocracia preveían efectos administrativos negativos asociados con la participación local. En ese sentido, pues, mientras que los principales objetivos y elementos del gobierno presidencial lo obligaban a considerar que la insatisfacción social y los problemas asociados con la crisis por la deuda eran la justificación para defender la reforma política en gran escala en la ciudad de México, los principales objetivos y elementos de gobierno por parte del regente lo llevaban a suponer lo contrario. Ante condiciones en las que predominaba una insatisfacción social cada día mayor, a causa de las condiciones económicas y de la reducción en los gastos, si se concedía más poder político a la población citadina, se generarían mayores demandas de gastos y cambios, y en el proceso, Aguirre perdería a sus difíciles aliados administrativos. A su vez, esto no sólo comprometería su estrategia de condescender con los planes de austeridad y de administrar eficientemente la ciudad, sino que también desestabilizaría el equilibrio político dominante del poder que lo había hecho posible.

EL PRI Y LA REFORMA POLÍTICA URBANA LIMITADA

Cuando se empezaba a perfilar el conflicto entre Gobernación y el Departamento del Distrito Federal a causa de la reforma propuesta, se integró en el debate un tercer sector: el liderazgo del PRI. Este partido había dado su apoyo a una reforma de componenda, que estuviera en algún punto entre la propuesta de Gobernación de introducir una reforma jurisdiccional mayor, y la insistencia del DDF en que no era necesaria una reforma urbana semejante. El PRI propuso la creación de un solo cuerpo legislativo de representantes electos en la ciudad de México. Esta reforma intermedia no requería cambio alguno en los contornos o la naturaleza de la estructura administrativa existente en el Distrito Federal, y no contenía ninguna disposición que echara abajo el sistema de designación del regente. No se esperaba, pues, que la puesta en ejecución de dicho cambio legislativo en la zona de la ciudad de México causaría de inmediato, o en forma directa, estragos en las camarillas importantes, en gran parte porque la posición del regente y su habilidad para designar y controlar a su personal administrativo y de planeación permanecerían intactas. Al mismo tiempo, la reforma intermedia permitiría a Gobernación alcanzar sus objetivos al preparar el terreno para una transición que se apartara de la ciudad de México, donde la toma de decisiones se hallaba sumamente centralizada; asimismo, podría traer consigo importantes beneficios electorales para la población de la ciudad, que tanto los había anhelado.

El PRI ofreció esta reforma intermedia por varias razones. Por un lado, el partido no apoyaba la idea de Gobernación de crear un nuevo estado, principalmente porque sus dirigentes creían que era importante conservar el carácter de un cuerpo administrativo con muy poco poder de decisión, Ramón Aguirre lo rechazó.

sistema de designación del regente por parte del presidente. Esto se justificaba con un homenaje al sistema del "presidencialismo", es decir, el PRI deseaba mantener a un presidente poderoso que pudiera actuar con fuerza e independencia, si fuese necesario, supuestamente para resolver cualquier problema o conflicto en el sistema político. No sólo se creía en general que el "presidencialismo" era la carta fuerte que explicaba el éxito histórico del sistema político mexicano dominado por el PRI: había también un temor cada día más grande de que la fuerza combinada de los partidos de oposición que actuaban en la ciudad de México y del gran porcentaje de la población nacional que reside también allí, pudiera hacer que el nuevo gobernador tuviese potencial suficiente para retar el poder del presidente, lo cual tendría repercusiones políticas nacionales.

Por otra parte, el PRI tampoco coincidía con la posición del regente de que no fuera necesaria reforma alguna. El objetivo principal del partido era conservar su estabilidad y poder a largo plazo y la estructura del poder político nacional vigente. Ahora bien, como el PRI mismo tenía grandes problemas de legitimidad con respecto a la estructura y funcionamiento del sistema incorporado de partido, en particular en las ciudades, se mostraba receptivo a la idea de algún tipo de reforma política urbana. Específicamente, hacia principios de los años ochenta, el aumento continuo del abstencionismo político, que había caracterizado a la última década, se interpretaba en esos días como la punta del *iceberg* de un serio problema con la CNOP, brazo del PRI que se dedica a representar los intereses de la mayoría de la población urbana, desde vendedores ambulantes, pequeños comerciantes y tenderos, hasta transportistas, paracaidistas (colonos invasores) y empleados estatales.

En su calidad de representante de los productores y consumidores urbanos, tanto de las clases medias como de las bajas, la CNOP había tenido durante mucho tiempo dificultades para conservar unidad y coherencia como organización.¹³ Sin embargo, hacia fines de los años setenta, cuando la CNOP comenzó a trabajar más activamente para mantener dentro de su esfera de influencia a los grupos populares urbanos de bajos ingresos que protestaban, este organismo en particular y el PRI en general habían comenzado lentamente a perder el apoyo de los sectores de las clases medias urbanas, que a menudo encontraban que sus propios intereses y demandas se oponían a los de los habitantes urbanos de bajos ingresos. Con el advenimiento de la crisis por la deuda y las condiciones económicas en deterioro,

¹³ La CNOP se creó varios años después que las otras dos organizaciones principales dentro del PRI, la CRM y la CNC, que representan a los trabajadores y a los campesinos, respectivamente. En ciertos aspectos, pues, la CNOP era una organización en la que cabía de todo, es decir, en la que se pretendía incluir a todos aquellos grupos que aún no se habían incorporado a la CRM o a la CNC. Dado que la primera gran oleada de urbanización correspondió a la creación de la CNOP, las actividades y problemas urbanos surgieron al principio como el interés por definir la organización y a sus miembros. Para una historia documental de la CNOP, *cf.* Partido Revolucionario Institucional, 1984.

al principio de los años ochenta, muchos en la CNOP creyeron que la insatisfacción en la clase media podría alcanzar expresiones más fuertes. En verdad, en ese tiempo, la CNOP se veía cada vez más obligada a hacer frente a nuevos conflictos y problemas que provenían de la crisis económica entre los elementos de bajos ingresos y los de la clase media, como los que emergían entre los vendedores ambulantes, cuyas filas se engrosaban ante la reducción formal del empleo, y las amas de casa de la clase media, quienes se quejaban de que el creciente número de vendedores ambulantes estropeará el ambiente de quietud de sus calles.

En resumen, en virtud de los conflictos y tensiones en aumento dentro de la misma CNOP, muchos en el PRI consideraron que una reforma política urbana en la ciudad de México ayudaría a reavivar la vacilante legitimidad del partido entre los sectores de la clase media. Específicamente, un nuevo cuerpo legislativo sería de utilidad para hacer a un lado muchas de las peticiones formales, y cada vez más contradictorias, relativas a las inquietudes urbanas expresadas en la CNOP y el PRI en general por grupos urbanos rivales. De acuerdo con varios miembros de alto nivel en el PRI, activos en la CNOP, el plan para el nuevo cuerpo legislativo atendía de hecho a dos objetivos importantes: 1) hacer que las clases medias participaran directamente en el sistema político, y 2) brindar un marco en el que los grupos urbanos reconocieran que "sus conflictos y problemas se dan entre ellos mismos, no entre ellos y el gobierno". Además, aparte de reducir las presiones sobre la CNOP, que amenazaban con deslegitimar al PRI entre los sectores de ingresos medios y bajos, se consideraba que una reforma legislativa contendría el potencial necesario para ayudar a fortalecer tanto a la CNOP como al PRI, ya que los fuertes vínculos históricos de la CNOP en la vida urbana hacían que muchos se mostraran confiados de que los miembros del PRI controlarían el cuerpo legislativo a como diera lugar.

Así, es claro que la propuesta negociadora del PRI servía a sus propios intereses particulares. No obstante, al mismo tiempo colaboraría a que la administración del presidente De la Madrid cumpliera con la promesa de su campaña, que en sí misma se consideraba una fuente importante de legitimidad para todo el sistema político, y no sólo del presidente. Además, dicha reforma no necesariamente habría de humillar al regente, debilitando por completo su poder y sus deseos, lo que constituía una reflexión central para el PRI, dado que el regente era otro de los bastiones decisivos y muy visibles del sistema político.

EL TRIUNFO DE LOS OPOSITORES A LA REFORMA POLÍTICA URBANA

Si resumimos entonces lo dicho, de la misma forma que Gobernación y el despacho a cargo del regente diferían en torno a la propuesta inicial para la reforma política urbana —porque tenían que hacer frente a objetivos y obligaciones diferentes que los llevaban a disentir sobre lo que sería

una reforma necesaria o apropiada—, también el PRI tenía que encarar objetivos y obligaciones un tanto distintos que lo llevaban a proponer una reforma alternativa. El equipo de De la Madrid en Gobernación había estado directamente a cargo de la estructura y funcionamiento de la economía nacional en su camino hacia la recuperación, y el regente se mostraba más interesado en la estructura y eficiente funcionamiento de la ciudad de México. Por otro lado, el PRI se hallaba preocupado con la estructura y funcionamiento eficiente del sistema político, particularmente en lo que se refiere a la longevidad y legitimidad del sistema político dominado por un solo partido.

A causa precisamente de tales diferencias, durante los primeros meses del debate, ninguno de los sectores parecía dispuesto a transigir, y cada uno se aferraba a sus perspectivas sobre la necesidad y la ampliación de una reforma política. Claro que la negociación más sencilla habría sido la reforma intermedia que el PRI ofrecía. Pero la administración de De la Madrid era muy nueva todavía, y por ello el presidente y sus aliados en Gobernación estaban renuentes a hacer cualquier movimiento; no deseaban dar muestras de debilidad política (o incluso cometer un error grave) tan temprano. El regente y sus aliados tenían mucho que perder, así como también el poder suficiente para no desear entrar en componendas tan de prisa. Por su parte, el PRI se aferraba a la postura intermedia y consideraba que su alternativa era la transacción que se apegaba mejor a la lógica.

En cuanto quedó claro que la distribución de poder y la intransigencia entre los tres conjuntos de participantes mantendrían el debate indefinidamente atascado, un acontecimiento de primera magnitud disolvió el empate. En julio de 1983 se hicieron públicos los resultados de las primeras elecciones de la nueva administración de gobernadores, autoridades locales y representantes en varios estados. En dichas elecciones estatales triunfó el PRI y no hubo mayor protesta del público por fraude o trampas en el cómputo de votos. Por una parte, la elección reforzó aún más las dos diferencias extremas de opinión sobre la reforma y su necesidad o propiedad en el contexto de la crisis. El regente y los opositores a la reforma urbana original insinuaron que esto evidenciaba que no había realmente necesidad de una reforma, pues incluso en condiciones de crisis, el PRI había mantenido su legitimidad y fuerza política. Los que habían propuesto la reforma en el despacho de la presidencia y en Gobernación no estaban dispuestos, sin embargo, a conformarse, y sostenían que precisamente éste era el momento perfecto para una reforma, dado que las condiciones eran aún bastante estables y no se esperaba que los partidos de oposición alcanzaran posiciones fuertes en el nuevo cuerpo legislativo.

Pese a ello, aun cuando las elecciones estatales consolidaban ambos extremos lejanos de opinión, al mismo tiempo produjeron una modificación en el punto de vista del PRI, un cambio que en última instancia decidió qué extremo iba a ganar. Específicamente, las elecciones de 1983 se interpretaron como un augurio favorable de la relativa salud del sistema,

incluso con la crisis económica. Para los líderes más maduros del PRI, predominó la estrategia de "sólo enmendar lo que se rompa". El PRI abandonó en forma subsecuente hasta la idea de que era necesaria una reforma política moderada en tal momento, o que debería continuarse la discusión activa sobre el tema. Sus dirigentes consideraron que era el momento de ir más allá del conflicto que empezaba a paralizar al gobierno, y de reducir las divisiones en un sistema político que necesitaba unificarse a fin de poder abordar la multitud de problemas urgentes que aparecían en el horizonte. Cuando el PRI retiró su apoyo activo a la posición intermedia,¹⁴ triunfaron el regente y las fuerzas que inicialmente se oponían a la idea de la reforma, al menos por el momento, y la reforma política urbana pasó a segundo plano.

EL PARTEAGUAS DE 1985

Durante más de dos años, la idea de una reforma política urbana permaneció relegada, mas no olvidada, en la Secretaría de Gobernación. Pero, a mediados y fines de 1985, varios acontecimientos estimularon a la secretaria mencionada para que reactivara de nueva cuenta la discusión. Concretamente, la última mitad de 1985 asistió a una notable aceleración de la protesta social en la urbe, que se refería en especial a ciertos problemas del gobierno de la ciudad; también presenció la insatisfacción electoral con el PRI más importante de la historia de la ciudad de México. Tales circunstancias reabrieron el debate, y tanto el PRI como el regente de la ciudad de México se vieron obligados a plantear de nuevo su posición previa, es decir, que no había necesidad de una reforma política urbana.

Los primeros acontecimientos clave fueron las elecciones de julio de 1985 en la ciudad de México, para diputados federales. Antes de las elecciones, hacia principios de 1985, se había hecho evidente, tanto para los políticos como para los ciudadanos, que los planes de austeridad del gobierno no habían proporcionado beneficios rápidos y palpables para el ciudadano común. A causa de ello, la fuerza de CONAMUP y de varios otros movimientos sociales urbanos aumentaba palmariamente, y 1985 pasó a ser el año en que el movimiento "consolidó" su poder (Hernández, 1986: 61-81). Por lo demás, las clases medias de la ciudad de México experimentaban un rápido deterioro en su nivel de vida, a la vez que tenían que hacer frente a perspectivas de empleo cada vez más limitadas. Por esos

¹⁴ Esto no significa que todos los miembros dentro del PRI estuvieran contentos o dispuestos a abandonar la idea de la reforma; del mismo modo, no es posible decir que todas las fuerzas en el despacho del regente se opusieron a la reforma desde el principio o que todas las fuerzas en Gobernación apoyaran activa y consistentemente la reforma política urbana. Sin embargo, a lo que me refiero es a las posiciones políticas identificables por parte del liderazgo de cada uno de estos sectores, que se han corroborado en entrevistas con miembros de adentro y de afuera de estos tres sectores.

días, los efectos de las primeras fases de austeridad se advirtieron en que muchos empleados menores o de nivel medio perdieron sus empleos como consecuencia de las restricciones en los gastos del sector público. Igualmente, las industrias y los pequeños comercios de la ciudad de México pasaban por momentos difíciles en su economía, y sus representantes en la esfera pública se tornaban más activos (*Quarterly Economic Review of Mexico*, 1984: 10-14). Las industrias pequeñas o medianas funcionaban a una capacidad limitada y los pequeños establecimientos comerciales sufrían pérdidas a medida que decaía el poder adquisitivo y crecía rápidamente el número de pregoneros y vendedores que competían vigorosamente por obtener esos cuantos pesos de más (a menudo colocándose en las calles directamente enfrente de las pequeñas tiendas establecidas, véase *Unomásuno*, 25 de julio de 1987; *Unomásuno*, 14 de julio de 1987).

La inquietud por parte de los grupos de ingresos medios y bajos porque estas condiciones en deterioro no fueran a mejorar en un futuro próximo, brotó con violencia en las elecciones de 1985 en la capital. En toda la ciudad, el PRI ganó sólo el 42.75% de los votos locales, 6% menos que en 1979, mientras que el derechista PAN recibió un asombroso 27.95%, los partidos de izquierda combinados obtuvieron el 11%, y el abstencionismo alcanzó el 20% (*Unomásuno*, 13 de julio de 1985; *La Jornada*, 25 de julio de 1986). En algunos sectores de la ciudad, las abstenciones llegaron hasta el 50% (*Unomásuno*, 15 de julio de 1985). A medida que el PRI empezó a discutir internamente el significado más amplio de los resultados electorales, la reforma política urbana volvió a salir como tema de discusión (véase *Excelsior*, 9 de febrero de 1986). Adentro del PRI muchos presionaron de nuevo para que se introdujera una reforma política urbana, en particular aquellos que desde la CNOP veían que los resultados electorales indicaban que el apoyo de sus elementos tradicionales disminuían rápidamente.

Con todo, antes de que el debate y el conflicto pudieran terminar en una división entre los tres sectores, la ciudad de México se estremeció con el imponente temblor de septiembre de 1985. El terremoto aturdió a la población y sembró el desastre por doquier. El significado más señalado de esta desgracia fue que, a pesar de todo, suscitó un cuestionamiento generalizado sobre el gobierno ciudadano y su habilidad para administrar la ciudad —en los días del desastre, y en otros. Las consideraciones de los informes periodísticos y académicos de este suceso y la respuesta del gobierno indican que el sistema político mexicano y su legitimidad se vieron seriamente dañados. Esto se debió en parte al azar, ya que el temblor afectó tres áreas de la ciudad donde vivían grupos que ya empezaban a cuestionar más activamente al sistema, y en parte a un desacierto real que cometió el aparato de gobierno, al no determinar rápida y eficientemente los daños políticos y materiales y al no emprender las acciones pertinentes.

Bajo todos los puntos de vista, el gobierno tuvo fallas en verdad en el abastecimiento de auxilio de emergencia, en proteger a los sectores víctimas

del vandalismo y la enfermedad, o incluso en mostrar una preocupación política correcta (Arreola, *et al.*, 1986). Un habitante de la ciudad de México señaló que aunque Tlatelolco, uno de los lugares más severamente dañados, estaba a menos de cinco cuadras de un gran hospital, no se envió ni una sola ambulancia o un solo equipo médico. Los mismos residentes tuvieron que correr al hospital, traer las camillas y luego transportar ellos mismos a los muertos y heridos. Otro, que perdió a su familia y a muchos amigos en el sismo, comentó que los altos funcionarios gubernamentales no visitaron el lugar sino hasta después de varias semanas, aun cuando sus oficinas se hallaban a menos de 10 minutos de allí. Como resultado de la inadecuada respuesta que dieron las autoridades públicas, la mayor parte de las áreas afectadas por el temblor se organizaron rápidamente ellas mismas, en unas cuantas horas incluso, para hacerse cargo convenientemente de los heridos (Massolo, 1986).

Además, lo que tal vez asombra más, estos grupos locales mantuvieron e incrementaron su fuerza y organización conforme pasaba el tiempo, ya que era evidente que el gobierno tenía continuos tropezones para decidir cómo ocuparse de los heridos y de los miles de personas que se habían quedado sin hogar (Presidencia de la República, 1986). Así, estos grupos empezaron a mirar en sí mismos una capacidad efectiva de funcionamiento *sin* el sistema político formal; de hecho, muchos sintieron que su respuesta al terremoto demostró que los grupos locales eran *más* capaces de determinar qué necesitaba y quería la población urbana, que las autoridades del gobierno. Dichas conclusiones fueron particularmente significativas, porque parte del éxito y poder del PRI ha consistido en su habilidad para sostener y demostrar que hay que trabajar por el sistema a fin de "conseguir las cosas buenas".

El carácter más político de esta auto-organización entre las víctimas del temblor, y su oposición creciente a la ineficiencia del gobierno queda claro si se observa cuáles fueron las áreas más afectadas por el temblor. Éstas fueron: 1) la colonia Roma y la Condesa, donde residían algunos de los miembros de clase media y media alta con más arraigo en la ciudad; 2) Tlatelolco, proyecto público de construcción para residentes de clase media, cuya gran mayoría trabajaba para el sector público como maestros, doctores y profesionales dentro de la burocracia del gobierno, y 3) diversos barrios en la colonia Guerrero y Cuauhtémoc, hogar de muchos negocios y tiendas pequeños, así como de un número creciente de trabajadores del llamado sector informal.¹⁵ En resumen, el sismo creó insatisfacción con el gobierno en algunos de los sectores más críticos de la población urbana,¹⁶ la mayor parte de los cuales eran miembros de la ya problemática y desliti-

¹⁵ En esta zona se encuentra el famoso barrio de Tepito, estudiado por Susan Eckstein (1977), una de las zonas más independientes y, al mismo tiempo, poderosas políticamente de la ciudad.

¹⁶ Vale la pena leer diversos informes acerca de las organizaciones sociales urbanas locales y de qué forma retaron al gobierno en relación con temas tan importantes

mada CNOP. Creó un problema muy serio de legitimidad en el sistema político, al agravar una situación política ya de suyo vulnerable y que se había evidenciado dramáticamente unos meses atrás, en las elecciones de julio.

De esta manera, quedó claro que algo había que hacer para restablecer rápidamente la legitimidad política del gobierno de la ciudad de México, y que no sería oportuno otro debate prolongado acerca de qué tipo de reforma política sería la más apropiada (*Excélsior*, 1 de octubre de 1985; 1 de febrero de 1986). En la renovada discusión que surgió, hubo signos que apuntaron al éxito de la opción intermedia (*Excélsior*, 7 de febrero de 1986). Hasta cierto punto, Gobernación aún apoyaba enérgicamente la reforma más amplia, y de hecho previó que tan pronto como fuera posible algo drástico podría y debería hacerse. No obstante, el PRI todavía no estaba dispuesto a alinearse con el presidente y su equipo en Gobernación, en parte debido a que la reforma original aparecía ante sus dirigentes con una orientación excesivamente tecnócrata, en cuanto a la reestructuración y recuperación de la economía, y también debido a que consideraba que el presidente y su joven equipo de tecnócratas "al estilo de Harvard" no estaban muy al tanto ni de la historia ni de la temperatura política actual del país. En verdad, la tensión entre "técnicos" y "políticos" emergía como un ámbito significativo de conflicto que empañaba la gestión de Miguel de la Madrid (véase *Unomásuno*, 3 de julio de 1987).

Además, la aguda caída de los precios internacionales del petróleo, a fines de 1985 y principios de 1986, coincidió con un aumento considerable en las protestas urbanas en torno al manejo que el gobierno de la ciudad de México estaba haciendo respecto de la reconstrucción urbana y el proceso de reubicación causados por el sismo. De este modo, la Secretaría de Gobernación reconoció que la situación económica no mejoraría notablemente antes de 1988, cuando se efectuaran las elecciones nacionales y locales. Esto abría la posibilidad de que el PRI tuviera que encararse con una ardua lucha, especialmente con cualquier candidato a alguna gubernatura que tuviera el apoyo de una alianza de grupos de oposición. En vista de tales acontecimientos, Gobernación contaba, pues, con poco poder para promover la reforma más radical. No obstante, el despacho del regente también estaba obligado a suavizar su posición, en virtud de que las protestas y problemas recientes asociados con el mismo recaían fundamentalmente en la jurisdicción de la ciudad de México, y con ello habían enturbiado la reputación y eficacia política de Aguirre. La reputación del regente se había deslustrado, y se había quedado con un poder limitado para negociar con fuerza su posición inicial. Además, su propuesta de que no era necesaria reforma alguna tenía un peso cada vez menor en las nuevas condiciones. Ante un regente y un presidente con posiciones débiles para defender sus tesis extremas, el PRI vio la posibilidad de pugnar por su posición intermedia.

como la vivienda y el empleo en la ciudad durante los meses después del terremoto (véase *Presidencia de la República*, 1986).

ALIANZAS CAMBIANTES Y LA "REFORMA QUE NADIE QUERÍA"

No obstante, para sorpresa de todos, éste no fue el fin del asunto. Igual que las fuerzas y condiciones sociales cambiantes, a fines de 1985 y principios de 1986, trajeron un cambio en la balanza del poder de negociación y las alianzas entre las tres fuerzas, los cambios en las fuerzas y condiciones sociales a mediados y fines de 1986 trajeron otro cambio de alianzas, antes de que la reforma se introdujera finalmente y se aprobara en las Cámaras. Esto sucedió a causa de que no se presentó ninguna iniciativa formal al Congreso inmediatamente después de que la medida negociadora del PRI se perfilara como dominante a principios de 1986, con lo cual se dio tiempo para que volvieran a cambiar otra vez las fuerzas y condiciones sociales problemáticas.

El retraso en la propuesta formal de la iniciativa sobrevino porque el PRI decidió ofrecer audiencias públicas en relación con la iniciativa. Lo hizo así por dos motivos principales. En primer lugar, todavía quedaban algunos vestigios de la controversia y el desacuerdo entre los diferentes conjuntos de participantes (*La Jornada*, 25 de julio de 1986). Claro, a fin de legitimarse persiguiendo enérgicamente su propio camino en medio de este conflicto, el PRI necesitaba calcular —si no es que generar— un amplio apoyo por parte del público para la iniciativa. Con el foro público, entonces, sacó ventaja de las fuerzas y condiciones externas a fin de justificar y fortalecer políticamente su propia alternativa intermedia. En verdad, un periodista señaló que la audiencia "sólo constituyó la formalización de un proceso ya 'cocinado'" (*El Día*, 22 de julio de 1986). En segundo lugar, en virtud de que las condiciones hacia principios y mediados de 1986 se habían vuelto más bien volátiles, las audiencias públicas mismas servirían como un espacio para ofrecer una participación ciudadana, con lo que se contribuía de inmediato a legitimar un gobierno un tanto resquebrajado. Esta opción se prefirió a la de esperar varios meses, hasta que la iniciativa saliera de un debate interno de la cámara, ya que durante ese período no podría garantizarse que condiciones económicas y sociales tan volátiles no se deteriorarían tanto como para hacer incluso insostenible la reforma moderada.

Comenzando en junio de 1986, sólo unos cuantos meses antes de las elecciones en varios estados del norte, que más tarde se cuestionarían muchísimo, el PRI mantuvo audiencias públicas sobre la iniciativa legislativa propuesta.¹⁷ Participaron en ésta muchos voceros del PRI, entre los que se encontraban diputados, lo mismo que representantes públicos seleccionados y de los partidos de oposición. Se invitó a participar también a varios "voceros" públicos.

¹⁷ Al mismo tiempo, también sostuvo audiencias públicas sobre una iniciativa para una reforma política nacional.

Las audiencias dieron al PRI un marco para proponer la reforma, así como para justificar su naturaleza limitada. Un repaso de las transcripciones deja ver que los debates públicos estuvieron dominados por una discusión acerca de cómo y por qué era políticamente imposible establecer un nuevo estado en el área metropolitana de la ciudad de México, pues se amenazaría el espíritu constitucional y las tradiciones históricas del gobierno en México. En suma, la propuesta original de Gobernación quedó claramente excluida del debate iniciado por el PRI. Al mismo tiempo, todos los participantes partieron abiertamente del supuesto de que algún cambio electoral debía darse, con lo que indicaban que la postura del regente quedaba descartada también. El mayor punto de conflicto en los debates públicos se centró en la posibilidad de crear un nuevo estado en el área metropolitana, y todos los portavoces de los partidos de oposición (de izquierda y de derecha) lo mismo que varios participantes públicos se adherieron a la idea de que se formara un nuevo estado que se llamaría Anáhuac (véase Rebolledo Gout, 1987: 97-111).

¿Por qué la reforma que finalmente se introdujo —un nuevo cuerpo representativo sin ningún poder legislativo— no se presentó ni se examinó en los debates públicos? Además, ¿por qué fue una reforma más limitada que la que se presentó en la audiencia pública? Si el PRI era la instancia que estructuraba las audiencias públicas en torno a la justificación de la idea de una reforma legislativa intermedia, y si el conjunto de los debates y la oposición buscaban promover una reforma más radical, si emergía una nueva propuesta, sería de suponer que se trataría lógicamente más bien de una transacción que de una reforma radical. Una vez más, podemos explicar lo anterior señalando que, entre el inicio de las audiencias públicas en junio de 1986 y el sometimiento formal de la iniciativa a principios de diciembre de 1986, hubo varios acontecimientos y cambios importantes que de nuevo trajeron una perspectiva distinta dentro del sistema político en lo que se refiere al alcance y conveniencia de la reforma.

Uno de los primeros acontecimientos significativos fue el de las elecciones estatales de julio de 1986, que se llevaron a cabo en varios estados norteros donde el PAN es muy fuerte, Chihuahua entre ellos. Mientras que el PRI proclamaba haber triunfado en estas elecciones, se extendieron las acusaciones de fraude electoral, y tanto Estados Unidos como otras fuerzas internacionales llamaron la atención al PRI por las cifras fraudulentas con las que pretendía haber logrado la victoria, pese a que era evidente para todos que la insatisfacción electoral se había generalizado. Por lo demás, a raíz de las elecciones, el PAN organizó una serie de protestas y marchas que atrajeron la atención internacional y que, en algunas ocasiones, terminaron violentamente. Esta delicada situación en relación con el PAN motivó que en el PRI hubiera quienes se mostraran renuentes a acatar incluso la reforma legislativa propuesta en las audiencias públicas. Ante la posibilidad de que el PAN ganara una buena porción de las curules tanto en la

cámara de diputados como en la asamblea, en el PRI muchos estaban preocupados por la reforma política propuesta.¹⁸

En resumen, aproximadamente en julio de 1986, el PRI ya no consideraba que la reforma legislativa fuese una transacción moderada, sino una medida riesgosa que podría volverse demasiado radical en las volátiles condiciones del momento. De modo que el debate acerca de qué hacer emergió nuevamente (Sánchez Vázquez, 1986). Claro que vale la pena señalar que incluso dentro del PRI había diferencias esenciales frente a dicha idea, las cuales habían existido desde antes (*La Jornada*, 25 de julio de 1986). Ciertamente, mientras la CNOP todavía apoyaba la idea de la reforma intermedia, el sector fuerte del PRI, la CTM —cuyos integrantes eran grupos de trabajadores de todo el país, y no sólo población urbana—, se opuso activamente a ella (Sánchez Vázquez, 1986).¹⁹ Mientras que quizás la oposición de la poderosa CTM desempeñó cierto papel para que triunfaran dentro del PRI las fuerzas más conservadoras, que se oponían a una reforma razonable, también fue importante el hecho de que las fuerzas aliadas con el presidente y en Gobernación ya no lucharan activamente a favor de la reforma más radical de establecer un nuevo estado. Ante todo, comenzaron por reconocer los problemas políticos para el PRI —y las posibilidades para la oposición— que un nuevo estado podría acarrear consigo. Sus preocupaciones giraban no sólo en torno a los *costos* para mantener con éxito el poder político en medio de una democratización mayor, sino también respecto de las posibilidades políticas de llevar a cabo algo semejante. Uno de los voceros señaló que lo que verdaderamente ayudaba a desalentar el entusiasmo de Gobernación era la cuantiosa suma de dinero que el PRI había gastado para ganar las elecciones en los estados norteros. Aparentemente, después de julio de 1986 se insinuó que el PRI estaba casi en bancarrota después de desembolsar cantidades desorbitantes sólo para ganar unas cuantas elecciones estatales. Esto le dio a las fuerzas de De la Madrid donde más les dolía, puesto que ponía en riesgo sus planes para la recuperación económica nacional.

Al disminuir el apoyo tanto para la reforma intermedia como para la más radical, el problema era qué hacer. La postura original del regente, de no apoyar reforma alguna, no era ahora factible, sobre todo porque ya

¹⁸ En realidad, la probabilidad de la victoria del PAN en varias colonias en la ciudad de México parecía mayor que un año antes, en gran parte a causa del hecho de que no habían desaparecido las organizaciones urbanas de clase media que surgieron inmediatamente después del temblor, y muchas al parecer se habían fortalecido. La Unión de Damnificados, organización de protesta surgida en Tlatelolco, había obtenido el apoyo de toda la ciudad, y no sólo planteaba demandas en torno a los servicios urbanos y el empleo, sino que también hacía cuestionamientos sobre temas políticos de mayor alcance, tales como el repudio a la deuda externa.

¹⁹ Por motivos de brevedad, en este artículo no hemos ahondado en los conflictos internos de cada uno de los tres conjuntos principales de actores o agentes políticos, pero es evidente que si nos concentramos más en ellos, podremos entender mejor las posiciones de cada sector en los momentos críticos de conflicto y controversia.

se habían realizado las audiencias públicas. Algunos representantes de grupos sociales y partidos políticos de oposición ya habían comprometido públicamente a las autoridades políticas en algún tipo de promesa en relación con la reforma. Abandonar ahora del todo el proyecto equivaldría a un suicidio político para el PRI y el sistema político mexicano en general, ya que proporcionaría una evidencia clara de un cambio en el compromiso por la democratización —que ya había sido tratado por la oposición con una gran dosis de escepticismo. De este modo, la única alternativa que restaba era ofrecer un plan que todavía incluyera algunos mecanismos limitados para las elecciones directas de representantes locales, pero que también restringiera el poder del cuerpo representativo. Al hacerlo así, las autoridades políticas podrían conservar al menos un compromiso superficial ante la idea del cambio electoral urbano, sin establecer una estructura que ocasionara en realidad problemas de gobierno urbano que fueran significativos para el PRI. El resultado final fue la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un cuerpo representativo sin ningún poder legislativo.

Sin embargo, irónicamente, los efectos de lo anterior fueron casi peores que si no hubiera habido cambio alguno. La inocua reforma que se introdujo finalmente presentaba con claridad la imagen de un sistema político que no deseaba responder, acaso por incapacidad, a los llamados para acrecentar la democratización tanto en el interior como en el exterior del sistema político. Más que legitimar o fortalecer el sistema político establecido y el poder del PRI dentro de éste, el proceso problemático y la reforma limitada que produjo empañó la reputación de creatividad política, habilidad negociadora y apertura democrática, sobre la cual el PRI había basado tantos éxitos en el pasado.

CONCLUSIÓN

La riqueza de este estudio de caso es tal que se podría emplear casi tanto tiempo extrayendo las conclusiones principales como el que ha tomado el caso mismo. Con todo, seré breve y subrayaré únicamente algunos de los hallazgos más sobresalientes. Primero que nada, hemos visto que la reforma política urbana introducida por el Estado mexicano en abril de 1987 estuvo claramente influida por una insatisfacción política y social cada vez mayor durante la última administración. Específicamente, las condiciones sociales en deterioro y las presiones en aumento fueron responsables, primero, de que la idea de la reforma quedara anotada en la agenda política en 1982; luego, de que se afirmara la decisión, a fines de 1986, de impulsar alguna versión de la reforma, aun cuando la opinión de la mayoría en el Estado se opusiera un tanto a la misma; pero su consecuencia más grave se dio en la manera en que influyeron en las percepciones, estrategias y acciones de los agentes políticos dentro de las estructuras estatales formales. Evidentemente, las fuerzas y condiciones sociales pro-

blemáticas produjeron conflictos y luchas en el seno del Estado mexicano acerca del alcance y conveniencia de la reforma política; y, a medida que cambiaron las fuerzas y condiciones sociales, cambió también la naturaleza del conflicto y de la lucha dentro del Estado. De esta manera, podemos decir que la reforma política de abril de 1987 no fue una respuesta directa del Estado mexicano a las crecientes presiones sociales, sino que fue indirecta: emergió del conflicto interno y del debate generado por diferentes interpretaciones y respuestas ante condiciones sociales en deterioro.

La reforma no puede entenderse sin alguna consideración acerca de la dinámica del Estado mexicano, así como de las presiones sociales en continuo aumento. Esto queda evidenciado por el hecho de que los diferentes agentes estatales respondieron en forma diferente ante estas fuerzas y condiciones sociales cambiantes. Nuestro caso parece indicar que, al hacer evaluaciones acerca de los problemas que se asocian con presiones sociales crecientes, y al evaluar las respuestas adecuadas, los agentes del Estado se hallaban considerablemente influidos por consideraciones específicas respecto del campo de acción administrativo particular de cada uno. Hasta cierto punto, pues, podemos decir que la diferenciación de la responsabilidad dentro del Estado mexicano ayudó a contribuir a las divisiones que surgieron en relación con la idea de una reforma política, y así puede reconocerse que dicha diferenciación desempeñó cierto papel en el desenlace. No obstante, los intereses de cada uno de los tres conjuntos de actores —el presidente/Gobernación, el PRI y el Departamento del regente— se vieron también claramente influidos por las relaciones políticas y sociales en que se situó cada dominio administrativo, y no sólo se trató de los intereses administrativos diferenciados que se asociaron a cada dominio.

En segundo lugar, nuestros hallazgos referentes a la interacción de las presiones sociales y la dinámica estatal interna han dibujado un cuadro más complejo del Estado y de cómo y por qué responde a las presiones exteriores. Claro que no podemos decir que el Estado actuó sólo en función de sus propios intereses —o autónomamente—, en gran parte porque las divisiones internas tendieron a evitar que éste llegara a un convenio acerca de lo que era “su interés”. Asimismo, lo que los actores de Estado determinaron que eran sus propios intereses se vio determinado en gran parte por lo que sucedía afuera del Estado, con lo cual se enturbiaba la distinción conceptual entre los intereses externos e internos del Estado. Además, cuando los agentes de éste convinieron finalmente en una reforma, fue por una posición de debilidad creada por divisiones internas, y no porque esa reforma fuera activa o conscientemente seleccionada como la más apropiada o viable para servir al interés del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que el Estado mexicano actuara o bien *contra* sus propios intereses, o bien *a favor de* los intereses de fuerzas y presiones externas cuando instauró la Asamblea de Representantes. Más bien, podemos entender la acción del Estado con respecto a esta reforma política como que proviene de la necesidad tanto de responder a las presiones externas,

como de actuar a favor de sus propios intereses al mismo tiempo. Al reconocer esto, tenemos que concluir que el tema de la autonomía del Estado —al menos, tal como se usa para explicar a los Estados y sus políticas— puede ser de uso limitado para entender las acciones resultantes de la compleja *interacción* entre el Estado y la dinámica social.

Un tercer conjunto de hallazgos significativos que podemos extraer de este caso tiene que ver con el efecto de la crisis por la deuda sobre el Estado y sus acciones. Pese a que algunos han señalado que en condiciones de crisis el Estado actúa con más autonomía, en nuestro caso no parece cumplirse tal aseveración. Aparte de los problemas que hay con el concepto de autonomía mencionado, la debilidad mayor en dicho argumento estriba en su incapacidad para reconocer que las condiciones de crisis pueden no sólo dividir al Estado, sino también unificarlo y, con ello, impedir que actúe autónomamente. En efecto, nuestro caso indica que, a pesar de que el problema de la crisis era, de acuerdo con el consenso general, una preocupación de primer orden, en realidad significaba cosas diferentes para los agentes del Estado. Para unos, la crisis provocaba problemas económicos que había que resolver; para otros, suscitaba problemas políticos a resolver, y para otros aún, creaba problemas administrativos que era necesario afrontar. Y más importante todavía: la estrategia para resolver los problemas relacionados con las crisis por la deuda en uno de los ámbitos ocasionaba con facilidad problemas en otros dominios, y viceversa. Ciertamente que el presidente De la Madrid y su equipo eligieron responder a la crisis con un plan de austeridad convencional que exigía sacrificios por parte de muchos sectores, incluyendo grupos de bajos recursos y algunos de ingresos medios, lo mismo que algunas empresas nacionales, a las que se había protegido y que hasta poco antes habían tenido bastante poder. Pero fue precisamente esta estrategia la que provocó el conflicto con el regente y con el PRI, cada uno de los cuales juzgaba que sus responsabilidades políticas y sociales estaban con uno u otro de los grupos mencionados, cuyos intereses dispares aconsejaban tipos muy diferentes de estrategias para hacerse cargo de la crisis. Además, como la crisis por la deuda había generado condiciones sociales extremadamente vulnerables, suscitando cambios súbitos en las actitudes políticas o cambios visibles en la organización y movilización de la sociedad, los agentes del Estado cambiaban de continuo sus estrategias, percepciones y respuestas a estas cambiantes fuerzas y condiciones sociales. A su vez, esto contribuyó a impedir que el Estado llegara a un acuerdo respecto del curso de acción apropiado para atender a sus intereses. En resumen, este caso sugiere que en condiciones de crisis el Estado se divide y es vulnerable, y en consecuencia a menudo no es capaz de actuar con autonomía.

Por último, este caso ha sido particularmente valioso para rasgar mitos y dar a conocer ciertas verdades sobre el Estado mexicano. Hemos mostrado que éste es más complejo y menos manipulador de lo que en general se piensa. Si acaso, hemos visto que las decisiones que toma, provienen de

luchas internas, y no ciertamente de estrategias acabadas de cooptación ideadas por un Estado maquiavélico homogéneo. Hemos demostrado en verdad que la idea de un control presidencial absoluto en el sistema político mexicano, sobre el que se funda esta visión de un Estado omnipotente y homogéneo, carece por completo de fundamento. El presidente De la Madrid fue incapaz de hacer a un lado a las partes en conflicto comprometidas en el asunto, o de elegir personalmente o bien de impulsar la reforma apropiada. En vez de ello, sus intereses y acciones estuvieron igualmente acosados por la misma red de relaciones y conflictos que el resto de las partes.

Además, el caso subraya la importancia de no confundir al PRI, o incluso al presidente, con el Estado mexicano —rasgo que caracteriza mucha de la literatura estadounidense sobre México, además de que apuntala la perspectiva maquiavélica. El caso muestra con verdadera claridad que el presidente, el PRI y otros actores políticos importantes dentro del Estado (como el regente) pueden actuar y actúan con base en criterios diferentes. Y de hecho es precisamente porque así lo hacen que el Estado mexicano es tan complejo. Así, un hallazgo significativo adicional que brinda es que un Estado dominado por un solo partido, que con frecuencia se considera “autoritario”, puede hallarse plagado por una cantidad inmensa de divisiones y conflictos internos. Esto último limita evidentemente la posibilidad del Estado mexicano para actuar de un modo autoritario, tanto con respecto a sus propios agentes como en relación con los grupos de la sociedad en su conjunto.

No obstante, vale la pena señalar también que las acciones y actividades de los grupos de oposición, al menos en este caso, le facilitaron al sistema político establecido el manejo de este conflicto interno, en vez de hacérselo más difícil, como uno habría esperado. En efecto, los partidos de oposición en el Congreso nacional no lograron sacar provecho de las divisiones internas para pugnar por una versión moderada de la reforma cuando la mutilada iniciativa llegó a la Cámara de Diputados en diciembre de 1986. En ese momento, no presentaron suficiente atención a la caída sutil, pero real, del poder legislativo en las funciones del cuerpo representativo. De hecho, en vez de exigir la reforma moderada a que se había comprometido públicamente el PRI varios meses antes, insistieron en las mismas críticas y exigencias más radicales de la creación de un estado de Anáhuac que les había sido ofrecido en julio de 1986 —cuando los términos del debate eran mucho más reales. Así, tal estrategia desorientada los colocó totalmente fuera de los límites de un debate o negociación seria con el PRI, en particular una que subrayara su rápido cambio de postura —una estrategia que lo avergonzara y lo llevara a plantear una reforma intermedia más esencial.²⁰

²⁰ El patente desastre que se asocia con esta estrategia no cayó en saco roto. Se ha comentado que la reciente reunificación (julio de 1987) y cambio subsecuente en estrategia por parte de los partidos de oposición de izquierda nació del reconocimiento de su fracaso político para manejar la cuestión de la Asamblea de Representantes.

Podemos concluir, pues, que los partidos políticos de oposición deben compartir alguna responsabilidad respecto de la limitada sustancia de la llamada reforma democrática que implantó el PRI.

Queda por ver si los partidos de oposición u otras fuerzas sociales podrán en el futuro estar más al tanto de las divisiones y conflictos dentro del Estado mexicano, a fin de pugnar por reformas democráticas más sustanciales. Por ahora, salta a la vista con claridad que la crisis por la deuda ha hecho que el sistema mexicano se halle más dividido y vulnerable internamente de lo que ha estado durante décadas. El proceso que ha llevado a la introducción de su reciente reforma política urbana lo ha demostrado, y hay señales de que hay otras escisiones que esperan a la vuelta de la esquina. La "corriente democrática" del PRI ha sido virtualmente expulsada del partido, y la preocupación acerca del conflicto creciente entre técnicos y políticos ha atravesado los muros de éste y ha ingresado ahora a la arena del debate público. La cuestión más urgente es, pues, si tendremos que esperar hasta las elecciones presidenciales de 1988 para saber hacia dónde se dirige México en lo que a cambios democráticos se refiere.

Traducción de Martha Donís.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jorge (1980), "La crisis, las capas más depauperadas de las ciudades", pp. 312-325, en Pablo González Casanova (ed.), *México ante la crisis: el impacto social/las alternativas*, México, D. F., Siglo XXI.
- Arriaga, Lemus, María de la Luz (1987), "Austeridad y bajos salarios, premisas de la reconversión", p. 1-M en *Excélsior*, 15 de junio de 1987.
- Bassols, Mario y Alfredo Delgado (1985), "La CNOP y las organizaciones de colonos", ponencia presentada en el Seminario sobre el Estado y los movimientos sociales urbanos, Universidad Nacional Autónoma de México, agosto.
- Cámara de Diputados (1985), *Comparecencia del jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez, ante la LIII Legislatura*, México, D. F., Cámara de Diputados.
- Cervantes Galván, Edilberto (1986), "Prioridades nacionales e intereses locales: la explotación del petróleo en Tabasco", pp. 69-61, en Blanca Torres (ed.), *Descentralización y democracia en México*, México, D. F., El Colegio de México.
- El Día*, 22 de julio de 1986, "Voz popular: municipios, sí, delegaciones, no".
- De la Madrid, Miguel (1982a), *Los grandes problemas nacionales de hoy*, México, D. F., Editorial Diana.

- De la Madrid, Miguel (1982b), *Nacionalismo revolucionario: siete tesis fundamentales de campaña*, México, D. F., Partido Revolucionario Institucional.
- Eckstein, Susan E. (1977), *The Poverty of Revolution*, Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, London: Cambridge University Press.
- Excélsior*, 9 de febrero de 1986, "Podemos aprender de la ciudadanía", p. 4-A.
- Excélsior*, 7 de febrero de 1986, "Reforma en la organización del gobierno desburocratizar funciones: C. Mireles", p. 2.
- Excélsior*, 1 de febrero de 1986, "El pueblo se inquietará si los recursos para la reconstrucción no son empleados", p. 4-A.
- Excélsior*, 1 de octubre de 1985, "Proponen diputados priístas crear un plan nacional de participación ciudadana en casos de desastre", p. 1.
- Flores Rico, Carlos (1986), "Democratización del D.F.; el Estado inconveniente", *El Día*, 24 de julio de 1986.
- García Rojas, Luis (1987), "A partir de septiembre aumentará en 50% el pago por agua para industrias y comercios", p. 10, en *Unomásuno*, mayo de 1987.
- Garreton, Manuel Antonio (1985), "Actores sociopolíticos y democratización", pp. 5-17, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 4.
- Gilbert, Alan y Peter Ward (1985), *Housing, the State, and the Urban Poor*, London: Cambridge University Press.
- Hernández S., Ricardo (1987), *La Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP): su historia 1980-1986*, México, D. F., Equipo Pueblo.
- La Jornada*, 29 de junio de 1987, "El PAN, en la mejor etapa de su historia: Vincenio Tovar", p. 4.
- La Jornada*, 20 de junio de 1987a, "Antes del miércoles se fijarán los aumentos a mínimos: se requería un aumento de por lo menos el 35% para iniciar la recuperación del nivel de compra, dijo el representante obrero", p. 3.
- La Jornada*, 20 de junio de 1987b, "La crisis ha representado un riesgo para la estabilidad social: MMH", p. 3.
- La Jornada*, 19 de junio de 1987, "Cierre de pequeñas empresas por la apertura comercial", p. 15.
- La Jornada*, 25 de julio de 1986, "¿El partido contra el Presidente?"
- Loeza, Soledad (1986), "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual", pp. 221-238, en Pablo González Casanova (ed.), *México ante la crisis: el impacto social y cultural/las alternativas*, México, D. F., Siglo XXI.
- Mainwaring, Scott y Eduardo Viola (1985), "Los nuevos movimientos sociales, las culturas políticas y la democracia: Brasil y Argentina en

- la década de los ochenta”, pp. 25-85, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 4.
- Massolo, Alejandra (1986), “¡Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!”, pp. 195-239, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 48, núm. 2.
- Partido Revolucionario Institucional (1984), *Historia documental de la CNOP*, volúmenes I, II y III, México, D. F., Edicap.
- Presidencia de la República (1986), *Terremotos de septiembre: sobretiro de las razones y las obras*, México, D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Quarterly Economic Review of Mexico* (1984), “Fall in consumption reaches the ‘limits of social sacrifice’”, vol. 2:10.
- Rebolledo Gout, Juan (1987), *Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*, México, D. F., INEHRM.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel (1986), *El movimiento urbano popular en México*, México, D. F., Siglo XXI.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986), *Crisis y reorganización del capitalismo mexicana, 1960-1985*, México, D. F., Ediciones Era.
- Rivera Urrutia, Eugenia y Ana Sojo (1985), “Movimiento popular, conflicto social y democracia”, pp. 17-35, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 47, núm. 4.
- Rojas Nieto, J. Antonio (1986), “Algunas implicaciones sociales de la estrategia económico-social del régimen”, pp. 11-27, en Pablo González Casanova (ed.), *México ante la crisis: el impacto social/las alternativas*, México, D. F., Siglo XXI.
- Sánchez Vázquez, Salvador (1986), “La CTM y la renovación electoral en el D.F.”, en *El Día*, 2 de agosto de 1986.
- Silva, Fernando (1986), “Planeación regional y descentralización”, pp. 135-161, en Blanca Torres (ed.), *Descentralización y democratización en México*, México, D. F., El Colegio de México.
- SIPRO (1987), *Cronologías e indicaciones internacionales y nacionales: síntesis de la prensa de diciembre*, vol. 3, núm. 30.
- Slater, David (ed.) *New Social Movements in Latin America*, Amsterdam, CEDLA.
- Stepan, Alfred (1985), “State Power and the Strength of Civil Society in the Southern Cone of Latin America”, pp. 317-342, en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*, Londres, Cambridge University.
- Tello, Carlos, “La crisis en 1985: saldos y opciones”, pp. 399-415, en Pablo González Casanova (ed.), *México ante la crisis: el impacto social/las alternativas*, México, D. F., Siglo XXI.
- Torres, Blanca (ed.) (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, D. F., El Colegio de México.
- Unomásuno*, 15 de julio de 1987, “Mítin de 5 mil colonos mexiquenses en demanda de subsidios a básicos”, p. 8.

- Unomásuno*, 3 de julio de 1987, "El próximo Presidente debe ser un político y no un tecnócrata, manifestó Ardavín Migani", p. 8.
- Unomásuno*, 28 de junio de 1987, "Queja de residentes del Fraccionamiento Girasoles", p. 10.
- Unomásuno*, 25 de junio de 1987, "Desconocen el desalojo de comerciantes en el centro", p. 10.
- Unomásuno*, 15 de julio de 1985, "D.F.: 50% de abstención y 40 triunfos del PRI," p. 1.
- Unomásuno*, 14 de julio de 1985, "Pide la CANACINTRA que se postergue la política de liberalización comercial", p. 9.
- Unomásuno*, 13 de julio de 1985, "Reconoce el PSUM su derrota en los 40 distritos del D.F., pero no porcentajes", p. 1.
- Viola, Eduardo y Scott Mainwaring (1985), "Transitions to Democracy: Brazil and Argentina in the 1980's", pp. 193-219, en *Journal of International Affairs*, vol. 38, núm. 2.
- Walton, John (1986), "Debt, Protest, and the State in Latin America", por aparecer en Susan E. Eckstein (ed.), *Protest and Resistance in Latin America*.
- Zepeda M., Mario J. (1987), "El reto inflacionario", en *Unomásuno*, 28 de junio de 1987 (Suplemento político), p. 2.
- Ziccardi, Alicia (1986), "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", pp. 52-87 en Pablo González Casanova (ed.), *México ante la crisis: el impacto social/las alternativas*, México, D. F., Siglo XXI.