

Crisis fiscal urbana y los cambios políticos en la ciudad de México: desde los orígenes globales a los efectos locales*

Diane E. Davis**

Este artículo utiliza el caso de la ciudad de México como ejemplo para analizar los problemas y limitaciones que contribuyen a agudizar los conflictos políticos y fiscales urbanos en las ciudades de países en vías de desarrollo. La reciente crisis de la deuda externa y el desarrollo (que en México históricamente se ha basado en la dependencia), aceleraron la insolvencia fiscal en la cual se encuentra el Distrito Federal y limitaron la capacidad que dicha entidad tenía para generar nuevas fuentes de ingresos. Debido a los recursos limitados y a las crecientes protestas en contra de la política de austeridad urbana, las autoridades metropolitanas tienen poco espacio para maniobrar y tratar de resolver la crisis. El presente artículo explora las relaciones contradictorias entre la crisis fiscal y la situación política, y las relaciona, tanto a nivel local urbano, como nacional e internacional, dentro del contexto de desarrollo dependiente. La investigación nos conduce a la conclusión de que, en México, una reforma política urbana solamente puede surgir de un ambiente político muy limitado, en el cual las autoridades deciden sobre el futuro de la capital a la vez que intentan mantener la legitimidad de su propio poder.

La crisis fiscal urbana en países en vías de desarrollo

La ciudad de México, al igual que muchas otras ciudades de América Latina, se enfrenta a una seria crisis fiscal. Desde 1981 empezaron los rumores de que la ciudad estaba en bancarrota. Sin embargo, no fue hasta 1983 que los académicos interesados empezaron a estudiar seriamente el nivel de deterioro fiscal de la ciudad de México (Connolly, 1984; Iglesias, 1985; Rodríguez Salas, 1983). En 1985 esta información se hizo pública, cuando el jefe del Departamento del Distrito Federal declaró que la ciudad estaba en bancarrota y que intentaría "estabilizar la situación financiera lo más pronto posible" (Cámara de Diputados, 1985: 10).

Sin embargo, la falta de recursos era tan severa, que el DDF sufrió una baja en el presupuesto correspondiente a la prestación de servicios públicos básicos: bajó 12% en transportes, 25 en agua

* La autora en el presente artículo no hace distinción entre los términos ciudad de México y Distrito Federal.

** New School for Social Research. Este artículo apareció originalmente publicado en *Journal of Urban Affairs*, vol. 13, núm. 2, pp. 175-199.

potable, 18 en servicios de salud, 26 en recolección de basura y 56% en la regularización de predios (Cámara de Diputados, 1985: 42).

Obviamente, tanto los investigadores como los gobernantes de las ciudades más grandes del mundo están conscientes de lo que significa una crisis fiscal urbana. Hace más de diez años, la casi bancarrota de la ciudad de Nueva York provocó cientos de estudios e investigaciones al respecto. En ellos se proponían las siguientes soluciones: el desarrollo de estrategias innovadoras para generar impuestos y recursos financieros alternativos; la reducción o eliminación de gastos públicos, y un manejo más eficiente de los servicios públicos básicos (Alcaly y Mermelstein, 1976; Horton y Brecher, 1983; Mercer, Woolston y Donaldson, 1981; Rondinelli, 1986; White, 1986). Sin embargo, el hecho de que México sea una de las naciones más endeudadas del mundo, y de que la situación social, política y económica en países como éste suele ser volátil, provoca que los estudios inspirados en la crisis de Nueva York no nos ayuden a realizar un análisis del caso mexicano. Es necesario formular preguntas diferentes sobre la relación que existe entre una crisis fiscal urbana y una crisis de la deuda nacional, y sobre las limitaciones que éstas imponen a las políticas del Estado.

¿Será que las ciudades principales de países tan altamente endeudados como México sufren consecuencias desmesuradas debido a las presiones fiscales nacionales e internacionales que atacan a la economía nacional? ¿Hasta qué punto es posible ligar los problemas fiscales de estas ciudades con una política nacional que es víctima de limitaciones internacionales, en vez de relacionarlos con problemas de manejo local? Una pregunta todavía más importante sería: ¿qué posibilidades existen para aliviar una crisis fiscal urbana en un contexto de desarrollo precario en el cual los subsidios federales están disminuyendo, hacen falta fuentes de crédito nacionales e internacionales, la economía nacional va a la deriva, y las protestas sociales y políticas en contra del gobierno aumentan diariamente? ¿Acaso las autoridades en ciudades como la de México pueden seguir el mismo tipo de estrategia y de medidas de austeridad utilizadas en las grandes ciudades del primer mundo? ¿Por qué sí, y por qué no podrían hacerlo, y cuáles serían las implicaciones?

Especialistas latinoamericanos nos han demostrado que el desarrollo dependiente (o sea, la penetración de capital extranjero, la existencia de un comercio no equitativo y la condición de subordinación dentro de la economía internacional) afecta directamente a la estructura de la ciudad latinoamericana: es decir, dicha dependencia es la causa de la centralización industrial, de la primacía urbana, de los bajos niveles de empleo y del desempleo

total, y, finalmente, de las desigualdades sociales y políticas (Castells, 1979; Chase-Dunn, 1984; Portes y Walton, 1981; Quijano, 1969; Timberlake, 1985; Timberlake y Kentor, 1983). Otros investigadores afirman que una crisis de la deuda externa afecta al sector laboral de las ciudades latinoamericanas determinando, tanto su composición social, su posición geográfica y sus especialidades, como la manera en que este debe cambiar (Cartier, 1988; Lombardi y Veiga, 1988; Portes, 1989; Portes y Johns, 1989; Walton, 1989; Walton y Ragin, 1989). Sin embargo, pocas veces se ha analizado la situación fiscal de las ciudades latinoamericanas en el contexto del desarrollo dependiente; asimismo, nadie ha estudiado sistemáticamente la singularidad de las restricciones que una situación como ésta impone a las autoridades metropolitanas. Esto es exactamente lo que nos proponemos hacer con el presente estudio.

¿Por qué hay tan pocas investigaciones?

Una de las razones por las cuales los investigadores no sitúan una crisis fiscal urbana en el contexto del desarrollo dependiente, es porque ésta se considera, generalmente, como un problema administrativo. La crisis fiscal urbana es vista como producto de ineficiencias administrativas, burocracias inmensas y una insuficiencia de estrategias innovadoras para la distribución de servicios públicos, obviamente atribuidas a la corrupción y al control que el Estado tiene sobre la política urbana. Nunca se sospecha que estos problemas estén vinculados con las deficiencias estructurales de la economía urbana o nacional asociadas con el desarrollo dependiente (Rondinelli, 1986). Para los que piensan de esta forma, el contexto internacional no tiene ninguna importancia; y su propuesta para aliviar los males fiscales es idéntica a la que harían para una ciudad del primer mundo: introducir reformas administrativas y privatizar o usar otros medios para quitar el poder de decisión a una autoridad local ineficaz y corrupta.

Es un hecho que muchos de los académicos también suponen que las decisiones administrativas, tomadas en ciudades de los países en vías de desarrollo son determinadas por las prácticas contables de las autoridades del gobierno federal, se entiende porque la crisis fiscal urbana nunca es analizada en el contexto de la presión y la dinámica internacionales. En una situación como la de México, en la que el gobierno federal es percibido como una entidad que controla casi todo dominio espacial y sectorial, los especialistas perciben las decisiones urbanas como pequeños componentes de algún objetivo mayor de desarrollo nacional. Uno de los

pocos artículos publicados sobre la crisis fiscal de la ciudad de México (Connolly, 1984: 85) sugiere que ésta sea vista como un artificio administrativo que comprueba cómo las burocracias nacionales y locales comparten la responsabilidad fiscal urbana para facilitar un desarrollo económico nacional. Las implicaciones de esta perspectiva son muy claras: hay que reestructurar el poder administrativo entre las autoridades locales y nacionales y (o) hay que enderezar la contabilidad del gobierno federal de tal manera que la crisis fiscal urbana desaparezca. Como éste es el enfoque que domina la literatura sobre el tema, casi siempre se ignora el origen internacional de la crisis fiscal urbana; en este sentido, los análisis que se refieren concretamente a México no escapan a tal posición.

Es innegable que cada perspectiva nos ayuda a entender diferentes aspectos del problema. Es cierto que las preocupaciones fiscales y la contabilidad del gobierno federal, tanto como la política local de la administración citadina (que no pocas veces es corrupta) tienen una influencia directa sobre las decisiones urbanas. Tampoco se puede negar el mérito que tienen las sugerencias sobre la política a seguir en estos casos. Resulta necesario emparejar la distribución de servicios urbanos y(o) dar nuevas herramientas a la economía nacional de países en vías de desarrollo. Sin embargo, ninguna perspectiva presenta la historia completa, y por lo mismo, sus sugerencias están mal dirigidas. Al analizar solamente la falta de eficiencia a nivel local, se puede perder claridad sobre los aspectos nacionales o sobre las presiones internacionales que también forman parte de la política local y que frecuentemente impiden que las autoridades metropolitanas introduzcan cambios. Al fijar la atención solamente en las preocupaciones nacionales, es difícil entender cómo la dinámica internacional puede afectar al crecimiento urbano. Es más, el proceso de desarrollo dependiente puede producir requerimientos urbanos específicos que compiten con las prioridades del desarrollo nacional.

El caso de México

En este estudio, utilizo a México como un caso para analizar, y propongo que la crisis fiscal del Distrito Federal es producto de una interacción compleja entre el ámbito urbano, el nacional y el internacional, los cuales influyen tanto a nivel político como económico. También opino que las soluciones propuestas para aliviar la crisis fiscal urbana en México deben reflejar la misma complejidad de factores.

Como punto de partida, consideramos la primacía de la ciudad de México y la manera en que la concentración excesiva de población e industria aumenta el costo de la infraestructura urbana y disminuye ingresos. Propongo que la crisis de la deuda externa acelera los gastos urbanos mientras reduce los ingresos a la ciudad de México. Después de estudiar el origen de la crisis fiscal del Distrito Federal, analizo las implicaciones políticas que ésta tiene. Mi tesis principal es que existe poco espacio para implantar una estrategia que alivie la crisis fiscal urbana, simplemente porque ésta también genera una crisis política. Como resultado, el Estado se refugia en el control político para buscar soluciones que le permitan actuar con mayor amplitud en un marco bastante limitado. Los argumentos se basan en mis propias entrevistas y en materiales primarios y secundarios recopilados en la ciudad de México tanto en 1981 como durante tres meses de trabajo de campo en 1987.

El origen de la crisis fiscal urbana en la ciudad de México

Desarrollo contextual sobre gastos urbanos acelerados

La crisis fiscal de la ciudad de México se debe a una multiplicidad de factores. En gran parte, se puede atribuir al fenómeno de primacía urbana, el cual, de acuerdo con los eruditos, es un factor característico del desarrollo dependiente. La centralización en la ciudad de México, después de la Segunda Guerra Mundial, fundamentalmente fue resultado de un interés nacional por fomentar una industrialización que sustituyera los productos de importación; significaba un esfuerzo por disminuir la dependencia nacional y forjar un camino de desarrollo sostenible. Entre 1940 y 1970, la importancia de la ciudad de México (Distrito Federal como es conocido técnicamente) para la economía nacional como centro industrial, aumentó drásticamente: en 1940, tenía solamente 8.7% de todos los establecimientos de manufactura en el país; para 1970, ya era 37.9% (Garza, 1985: 143), y su contribución a la producción industrial nacional (calculada en términos de valor agregado) aumentó de 32.8 a 48.6% (Garza, 1985: 154). Para 1965 más de la mitad de toda la industria extranjera (56.2%) estaba concentrada en la ciudad de México (Cordero, 1977: 20). En veinte años, de 1950 a 1970, la ciudad de México cuadruplicó su tamaño, mientras que la población nacional únicamente se duplicó (Unikel, 1976, cuadro I-A1; cuadro II-A3).

La concentración industrial era tan marcada, que al final de

la década de los sesenta la ciudad de México presentaba un nivel de consumo nacional mucho mayor al porcentaje de población que acogía, o sea que el motor de la primacía ya marchaba a alta velocidad. Aunque en 1969 el Distrito Federal albergaba solamente a la quinta parte de la población nacional, representaba: 50.8% del consumo nacional en productos agrícolas no procesados, en material de construcción y en materia prima auxiliar; 50.5% de toda la maquinaria y equipo pesado (incluyendo transporte) y 42.5% de todos los vehículos motorizados y productos electrónicos para el hogar (Cordero, 1977: 23).

La necesidad de una infraestructura adecuada aumentó a la par del crecimiento de la ciudad y de su concentración industrial. Como antes del empuje de la industrialización, la infraestructura era algo pobre, la ciudad de México se vio obligada a gastar enormes cantidades en la pavimentación de calles, instalaciones eléctricas, y en extensos sistemas de drenaje e hidráulicos (Oldman et al., 1967: 26). Sin embargo, los problemas urbanos y la escasez de servicios públicos eran una realidad cotidiana; como resultado, durante las décadas de los sesenta y los setenta aumentó la demanda social que pedía una política más sensible a las necesidades populares, particularmente en los casos de vivienda y transporte (Castells, 1977: 1180-1187). Como respuesta, las autoridades iniciaron una segunda (y más extensa) fase de desarrollo en la infraestructura urbana. En esa época fue cuando se inició la construcción de viviendas de interés social para lidiar con la creciente población; se inició la construcción del Metro (para darle algún sentido al sistema de transporte urbano y al uso de las tierras, y para darle al sector laboral acceso a sus lugares de empleo), y se construyó la red de autopistas urbanas que propiciaron aún más el crecimiento en la zona metropolitana (Connolly, Nuñez y Ortiz, 1977; Davis, 1986: 257-260; Navarro, 1988).

El sector público financió casi toda la infraestructura urbana y los servicios de transporte, es decir, que el desarrollo urbano acelerado pesó demasiado sobre el presupuesto del Departamento del Distrito Federal (Garza, 1985: 209). Desde 1960, el DDF "gastaba el doble en actividades administrativas y casi cinco veces más en obras públicas que todos los gobiernos municipales en el resto del país" (Oldman et al., 1967: 25). Además, en esa época se llevaban a cabo, en mayor número y con mayor prioridad, proyectos de capital intensivo en la ciudad de México que en ciudades parecidas de Estados Unidos (Oldman et al., 1967: 26; Connolly, 1984: 84).

Mientras la ciudad de México mantenía su posición como el centro geográfico del desarrollo industrial nacional, ese tipo de

inversiones empezaron a dominar las finanzas de la ciudad. Connolly (1984: 84) explica que desde 1969 “los gastos capitales del DDF han sido muy altos, no solamente en comparación con los del gobierno federal, sino con otras administraciones municipales dentro y fuera del país”. Es más, entre 1970 y 1983, 70% de todos los gastos del DDF fueron dirigidos a bienes de capital y proyectos de infraestructura mayor para facilitar el desarrollo industrial (Iglesias, 1985: 108).

Dichos gastos urbanos e inversiones masivas han sido considerados claves para la salud económica de la nación, puesto que la prosperidad nacional está directamente vinculada con el éxito de una estrategia de industrialización urbana (Ziccardi, 1986: 54). De este modo, los estrategas nacionales han favorecido la expansión continua del presupuesto del DDF para apoyar las condiciones sociales y de infraestructura que dan auge al desarrollo nacional. Tanto las economías de escala como la elección presidencial del jefe del DDF han facilitado un vínculo estrecho entre las prioridades locales y las nacionales. Otro elemento que ha tenido una gran influencia en dicha relación es la fuerza económica de agrupaciones industriales poderosas, las cuales, por lo general, favorecen proyectos de construcción a gran escala y de desarrollo de infraestructura mayor en la ciudad de México. Estas firmas han adquirido su poder por medio de contratos para el desarrollo de infraestructura urbana y rural, industria que ha estado bajo su dominio desde las décadas de los cuarenta y cincuenta, cuando México inició el camino de la urbanización dirigida por la industrialización. Su poder político y económico nacional casi siempre está basado en el hecho de que pueden asegurar la aprobación de proyectos infraestructurales monumentales para la ciudad de México, los cuales requieren gastos gubernamentales masivos.

Gasto urbano y deuda externa creciente

La mayor parte de los gastos para la infraestructura urbana fueron financiados por medio de la deuda pública, puesto que el sector industrial no estaba suficientemente desarrollado y la creciente población de bajos recursos generaba impuestos limitados. Por lo tanto, la posición fiscal de la ciudad de México se fue debilitando mientras se alcanzaban lentamente los objetivos de desarrollo industrial (Garza, 1985: 20; Rodríguez Salas, 1983). Garza (1985: 210) explica que el Distrito Federal también tenía otras fuentes de financiamiento para su desarrollo urbano: ingresos generados por empresas públicas e ingresos indirectos procedentes del gobierno

federal. Sin embargo, esas fuentes nunca han sido suficientes para contrarrestar los costos globales.

El hecho de que la situación fiscal de la ciudad comenzara a deteriorarse más rápidamente después de 1965, recalca el impacto del desarrollo dependiente puesto que fue después de ese año cuando la metrópoli empezó a depender en mayor grado de fuentes extranjeras para financiar la deuda pública (Connolly, 1984: 84). La aceleración tan devastadora de la deuda externa fue sorprendente. Entre 1950 y 1970 la ciudad de México sostuvo más de la mitad de sus gastos con impuestos locales (Iglesias, 1985: cuadro 2; Oldman et al., 1967: 75). Entre 1970 y 1980 esa cantidad disminuyó a menos de 11%, mientras que los pagos de la deuda pública significaban casi 40% de sus egresos totales (Iglesias, 1985: cuadro 2). Mientras que en 1970 la deuda externa de la ciudad consistía en menos de 15% del presupuesto metropolitano (Iglesias, 1985: 116), en 1979 ya había subido a 28.3%, y en 1981 a 44% (Connolly, 1984: 87). Obviamente, el rápido crecimiento de la metrópoli no solamente debilitó la posición fiscal del DF, sino que, como lo explica Ziccardi (1986: 63), "el desarrollo urbano del país contribuye al endeudamiento externo en una forma considerable".

La utilización del endeudamiento externo para financiar el desarrollo urbano de la ciudad de México se debió, en parte, al deseo del gobierno de mantener los impuestos a la industria relativamente bajos para propiciar el crecimiento y la prosperidad. Tales directrices gubernamentales ayudan a explicar por qué los limitados ingresos fiscales, con los que contaba el gobierno para financiar el desarrollo urbano, no provenían de la industria (ya que muchas empresas estaban exentas) sino de los impuestos al comercio y a la propiedad (Oldman et al., 1967: 25-33). De cualquier manera, el problema continuaba existiendo ya que los impuestos sobre el comercio y la propiedad, por sí mismos, no podían sostener los grandes proyectos para la capital, introducidos a fines de los sesenta y durante los setenta, de tal suerte que las autoridades de la ciudad de México buscaron al capital extranjero (Connolly, 1984: 84).

Efectivamente éstas buscaron los préstamos. La ciudad capital era considerada como un mostrador de la modernización y el desarrollo nacional, así que los funcionarios del gobierno esperaban atraer la inversión extranjera, desarrollando una sólida infraestructura básica para la industria. En consecuencia, las autoridades de la ciudad de México avalaban frecuentemente la instalación de sistemas de comunicación sofisticados y modernos, así como transportes y servicios de infraestructura. Estos proyectos no sólo eran costosos, con frecuencia requerían de operaciones con el exterior

y tecnología importada, lo que también contribuyó al endeudamiento externo de la ciudad.

La tendencia gubernamental de importar materiales y expertos para los proyectos de infraestructura mayor, no se ha debido totalmente al deseo de imitar a las ciudades más modernas del mundo, o de competir para conseguir inversiones extranjeras o para desarrollar una clase nacional de capitalistas industriales. También se ha debido a las relaciones comerciales internacionales no equitativas que han dominado los intercambios entre México y los países capitalistas avanzados, los cuales han proporcionado los recursos tecnológicos y financieros. Los gobiernos extranjeros y bancos internacionales ofrecieron a México préstamos a intereses bajos para llevar a cabo proyectos de infraestructura mayor, siempre y cuando se utilizaran materiales y (o) patentes provenientes de los países que proporcionaban los créditos (Green, 1976: 81). Ocasionalmente, se establecían intereses relativamente bajos para fomentar las ventas a nuevos mercados en el tercer mundo. Y, a fin de cuentas, también se puede entender que un país en vías de desarrollo como México, tenga interés en conseguir proyectos modernos y tecnológicamente sofisticados, por lo que rara vez las autoridades metropolitanas se oponían a ese tipo de propuestas.

Los principales beneficiados en estas decisiones eran siempre los “acreedores del DDF, quienes generalmente tenían alguna relación con el proyecto financiado” (Connolly, 1984: 88). Por otro lado, los administradores de esta dependencia gubernamental no tenían tanta suerte. Se enfrentaban a una deuda externa creciente y a un presupuesto local demasiado cargado. Como prueba de esto podemos ver uno de los proyectos de infraestructura más monumentales y controvertidos de la ciudad de México: el Metro. Construido en 1967 con tecnología francesa y financiado por capital de ese país, el Metro atrajo grandes alabanzas internacionales y estabilizó las relaciones comerciales entre Francia y México. Al reemplazar una gran red de autobuses urbanos, utilizando un transporte de tecnología sofisticada, basada en patentes y maquinaria extranjeras que necesitaba de una inversión capital, el Metro también ayudó a introducir a la ciudad de México en una crisis fiscal. De 1973 a 1980 las pérdidas netas del Metro aumentaron en 465% (Davis, 1986: 34). Para 1981, después de diez años de funcionamiento, los 43 kilómetros de Metro eran el artículo que, por sí solo, más incrementaba la deuda del presupuesto municipal (“Espera el DDF”, 1981). Ya a principios de los ochenta el costo del Metro era cuatro veces mayor que lo que costaba proporcionar drenaje, agua potable y servicios de salud para los doce millones

de habitantes de la ciudad de México. Al mismo tiempo, transportaba solamente 13.4% de la población que utilizaba transporte público para llegar a sus trabajos ("Optimizar la vialidad", 1981). En pocas palabras, el Metro de la ciudad de México fue el factor determinante que aceleró la deuda pública y un gran contribuyente a la crisis de la deuda nacional (Connolly, 1984: 87).

La débil situación fiscal del presupuesto metropolitano fue producida por diversos factores; claramente todos relacionados de alguna manera con el estatus de país en vía de desarrollo y (o) con las condiciones políticas o urbanas singulares asociadas con el deseo nacional de llevar a cabo una industrialización rápida que liberara a México de la dependencia extranjera. Primero, la crisis resultó del esfuerzo público dispuesto a sobrellevar el costo necesario para industrializar al país rápidamente en un ambiente económico internacional altamente competitivo. Sin embargo, como la economía nacional no era aún estable y el sector industrial era joven, el gobierno trató de limitar las obligaciones fiscales para fomentar el desarrollo industrial, por lo cual el gobierno municipal tuvo que recurrir al crédito para financiar el desarrollo urbano. Además, la primacía de la ciudad de México reforzó la decisión gubernamental de concentrar inversiones públicas en la capital, y al hacerlo empeorar la mala posición fiscal de la ciudad de México. Así que esta ciudad no solamente tuvo que soportar el costo infraestructural de lo que esencialmente era una estrategia de desarrollo nacional, sino que también sufrió el aumento desproporcionado de empresas fiscales parásitas y la disminución de industrias fiscalmente productivas. La concentración de subsidios, infraestructura, servicios sociales e industria en una sola urbe generó un desarrollo regional desigual. Por lo tanto, el Distrito Federal se volvió un centro de atracción para la migración masiva del campo a la ciudad, aumentando así, en forma desproporcionada, el nivel de desempleo y por lo tanto la necesidad de realizar mayores gastos sociales urbanos.

La relación entre la crisis fiscal urbana y la dependencia nacional no marcha en una sola dirección. Mientras se desarrollaba la crisis fiscal urbana, la vulnerable posición nacional en la economía internacional se debilitó aún más, principalmente por la creciente deuda interna y externa y por la devaluación de la moneda mexicana. Todo esto sucedió mientras la situación fiscal del Distrito Federal se deterioraba; a nivel local, el deterioro de las finanzas urbanas ocurrió a mayor velocidad de como hubiera sucedido si la posición económica del país se hubiera estabilizado o hubiera prosperado. Sin embargo, el Distrito Federal fue forzado a sobrellevar el costo del desarrollo de una economía regional y nacional

extremadamente problemática, además de hacerlo con sus propios recursos limitados, provenientes de una fuente de impuestos casi inexistente (Connolly, 1984: 71). Este círculo vicioso lanzó, tanto a la crisis fiscal urbana como a la nacional, a una espiral descendente desastrosa.

Algunos pensarán que lo que estamos llamando crisis fiscal urbana es simplemente el efecto local de una estrategia nacional para fomentar el desarrollo industrial. O sea que, dado que el gobierno mexicano enfocó sus objetivos de desarrollo nacional en la industrialización de la ciudad de México, la crisis fiscal que sufrió puede ser simplemente una consecuencia de la crisis fiscal nacional. Es cierto que la crisis fiscal urbana creció junto con los esfuerzos del gobierno federal para facilitar el desarrollo de la industria nacional. Sin embargo, los gastos excesivos del DDF no se pueden reducir solamente a la decisión del gobierno federal de subsidiar el desarrollo industrial nacional. También son producto de una dinámica económica y política asociada con la primacía de la ciudad de México y con el nivel de dependencia que tiene la nación.

Uno de los principales resultados de la acelerada concentración urbana y el sostenimiento del gasto público en infraestructura urbana, fue la aceleración de la especulación sobre las propiedades reales en la capital de la nación (Perló, 1981). En la ciudad de México el escaso capital privado era frecuentemente invertido en el desarrollo de bienes raíces, y no en la industria, generando escasez de otros recursos para la inversión (King, 1970: 68-69). Este proceso se aceleró a partir de los sesenta cuando la especulación y los gastos gubernamentales en infraestructura revalorizaron los predios que no contaban con desarrollo previo (Oldman et al., 1967: 10; Schteingart, 1979). En consecuencia la ciudad de México creció y absorbió población e inversión pública, no sólo debido a los objetivos del desarrollo industrial, sino también porque las fuerzas del sector privado estaban deseosas y en condiciones de promover la especulación sobre la tierra, y el irrestricto crecimiento urbano.

La concentración de población e industria en la ciudad de México y la presencia de un mercado de bienes raíces creciente, reforzaron este círculo vicioso. Las industrias de construcción, ingeniería y bienes raíces obtuvieron mayor poder político, aun en comparación con sectores industriales previamente poderosos (Davis, 1986: 214-224). Esta fuerza política ayudó a las firmas constructoras y a los empresarios en bienes raíces a llevar a cabo proyectos de infraestructura monumentales que no necesariamente facilitaban el desarrollo industrial, sino que aumentaban

sus propias utilidades en vez de cuidar de la prosperidad nacional. Este fue el caso del Metro de la ciudad de México, el cual fue introducido en 1967 con la oposición de los pequeños y medianos industriales, pero apoyado por la industria de bienes raíces, por los productores y proveedores de transporte ligero, y por la industria turística del centro de la ciudad (Davis, 1986: 86-92). El resultado fiscal fue mucho más devastador (tanto a nivel urbano como nacional) de lo que hubiera sido si las autoridades nacionales hubieran mantenido la política y los gastos urbanos balanceados con los objetivos nacionales.

Desarrollo dependiente e ingresos urbanos en decadencia

El desarrollo dependiente hizo algo más que aumentar las obligaciones fiscales que la ciudad de México mantenía en dólares ante acreedores nacionales y extranjeros. También ayudó a debilitar la base de ingresos de la ciudad, un segundo factor que nos permite explicar la seriedad de la crisis fiscal urbana. En las primeras etapas de industrialización, México pudo mantenerse relativamente solvente, aun con sus grandes gastos para la infraestructura que apoyaría al desarrollo industrial. Al principio de los sesenta, el DDF había "generado un sobrante sustancial en el presupuesto . . . aun cuando los gastos gubernamentales se incrementaban en 130% ajustados anualmente desde 1953" (Oldman et al., 1967: 75). Esta relativa estabilidad fiscal de la ciudad se debía al hecho de que en las primeras etapas de desarrollo urbano, el DDF aún podía financiar gran parte de sus gastos por medio de impuestos; es más, durante la década de los sesenta, recibía "cuatro veces más en impuestos que otros gobiernos municipales" (Oldman et al., 1976: 25). Todavía en 1970, los impuestos municipales proporcionaban más de 60% del financiamiento local (Iglesias, 1985: cuadro 2).

Después del así llamado "milagro mexicano" de los sesenta, la solvencia económica de la ciudad de México se vuelve dudosa, cuando las fuentes locales de ingresos empiezan a disminuir. Entre 1970 y 1983, "mientras la ciudad aumentaba sus gastos a una velocidad tres veces mayor que el aumento de la población, sus ingresos comunes (o sea, fuentes de financiamiento público que no fueran créditos) disminuyen en términos reales y aproximadamente a una velocidad de 2.47%" (Iglesias, 1985: 111). Esto se debe, en parte, al crecimiento del sector informal al que no se le exigía impuestos. También se debe al creciente número de paracaidistas que se apropiaban ilegalmente de las tierras, y al hecho de que el cambio de escrituras era un proceso muy lento por dos

razones: el control de rentas y la urbanización que se empezó a llevar a cabo fuera de los confines de la ciudad.

Dadas las dificultades para exigir impuestos en propiedades urbanas, la fuente de ingresos local cuya contribución al presupuesto de la ciudad disminuyó más rápidamente entre los sesenta y los setenta, fue el impuesto predial (Connolly, 1984: 67). De constituir 19% de los ingresos (no deudas) del presupuesto municipal en 1958, bajó a 10.9% en 1981 (Connolly, 1984: cuadro 2). El creciente número de invasiones de tierras en los sesenta y los setenta también contribuyó al aumento de los problemas fiscales de la ciudad de otra manera: los paracaidistas pedían una infraestructura. Las demandas de este sector eran difíciles de ignorar por los políticos puesto que aun en colonias que ya recibían servicios públicos, el DDF se negaba a entregar escrituras a los dueños. Los ingresos provenientes del impuesto al predio no aumentaron de acuerdo con los gastos. Es evidente que tanto el aumento en el sector terciario de empleo, como los arreglos de viviendas subsidiadas o ilegales, así como la dispersión urbana continua, limitaron excesivamente la base de ingresos por la vía de los impuestos de la ciudad de México.

La disminución de los ingresos de la ciudad también se debía al deterioro de la situación macroeconómica asociada con el desarrollo dependiente, especialmente por lo que se refiere a las condiciones relacionadas con la saturación de la estrategia de industrialización para sustituir importaciones. Durante los setenta, México vivió un periodo de reestructuración económica. Las pequeñas y medianas industrias asociadas con la primera etapa de la estrategia de industrialización, y que producían artículos duraderos para el comercio nacional, perdieron su competitividad. El capital se concentró y obtuvo ganancias de la gran industria relacionada con firmas y (o) instituciones bancarias internacionales (Looney, 1979; Ten Kate y Wallace, 1980). A partir de estos cambios estructurales, los ingresos globales provenientes de los impuestos disminuyeron en relación con los mayores gastos infraestructurales mayores. El gobierno aumentó las medidas proteccionistas para el sector industrial menos competitivo y más nacionalista (un proceso caro y poco productivo en la economía internacional), mientras las grandes firmas internacionales llevaron sus ingresos y ganancias hacia otras operaciones, a veces fuera del país. Como resultado, los ingresos nacionales y locales tendieron a disminuir en relación con los costos generados.

Desde el final de los sesenta, grandes industrias empezaron a salir de la ciudad de México para situarse fuera de los confines ciudadanos, donde existía mayor oferta de terrenos. Muchas se tras-

ladaron a pequeñas ciudades cercanas a la zona metropolitana, como Puebla y Querétaro (Garza, 1985: 172). Otras se fueron a las zonas fronterizas para aprovechar los incentivos proporcionados por el programa de las maquiladoras (SAHOP, 1979; Senado de la República, 1985). Como resultado, las firmas y fábricas que permanecieron en la capital fueron generalmente las pequeñas y medianas, productoras de artículos no durables, las cuales se encontraban cerca de los trabajadores y los consumidores que utilizaban sus productos (Garza, 1985: 154). En pocas palabras, entre 1970 y 1980 la ciudad de México perdió su importancia industrial, puesto que en ella permanecieron las industrias menos competitivas, mientras que las mayores se trasladaron a zonas periféricas. El declive en los ingresos municipales refleja estos cambios macroeconómicos, especialmente después de 1970, cuando por primera vez la restructuración se volvió un problema político y económico.

De acuerdo con Iglesias (1985: cuadro 2), cuando Luis Echeverría asumió la presidencia en 1970, y el milagro mexicano llegaba a su fin, la ciudad de México financiaba 60.26% de su presupuesto por medio de impuestos. Entre 1971 y 1973, después de que Echeverría intentó proteger la industria nacional de los efectos causados por la restructuración global, se creó una recesión/inflación espiral que redujo el porcentaje de ingresos del presupuesto del DDF provenientes de impuestos a 44.31%. Con la incertidumbre económica, la inflación espiral y la devaluación tardía de 1975, el porcentaje bajó aún más, hasta 22.14%; el advenimiento de la crisis de la deuda externa lo redujo a un minúsculo 9.66% en 1981 (Iglesias, 1985). Sólo entre 1975 y 1980, la proporción de ingresos totales provenientes de impuestos sobre la producción y comercio en la ciudad de México bajó de 23.6 a 8.8% (Connolly, 1984: cuadro I). Por lo tanto, el deterioro de la situación fiscal en el Distrito Federal se debió a algo más que los gastos acelerados asociados con una urbanización continua. La restructuración macroeconómica afectó adversamente a la industria nacional, la cual dejó de ser una buena fuente de impuestos. La inflación impidió que la tasación de bienes raíces (y por lo tanto, el impuesto aplicado a estos) se mantuviera a la par con el valor real de la moneda nacional (Connolly, 1984: 67).

La crisis de la deuda externa deja su huella

Aunque la crisis fiscal urbana había echado raíces antes de 1981, no llegó a ser un problema insuperable hasta que la situación eco-

nómica nacional-internacional exageró las obligaciones sobre la deuda externa, pues para entonces, el DDF se vio obligado a utilizar mayores cantidades de recursos limitados para pagarla. Cuando el valor del peso bajó más de 500% en un periodo de pocas semanas, el perfil fiscal de la ciudad se volvió un caos. Mientras que en 1970 la deuda pública constituía solamente 28.3% del presupuesto del DDF (Connolly, 1984: 87), para 1983 la deuda metropolitana ya significaba 60% del presupuesto, y en 1985, 90% (Iglesias, 1985: 116).

La crisis de la deuda también ocasionó niveles de inflación jamás vistos, estancamiento económico, disminución en la demanda del consumidor, reducción de créditos, y altos costos de producción. El conjunto de agravantes mermó aún más la posibilidad de asegurar ingresos por medio de impuestos después de 1981. Entre 1983 y 1984, las inversiones en el sector privado disminuyeron 22.6%, el consumo bajó 7.7% (*Quarterly Economic Review of Mexico*, 1984: 2,10), la inflación llegó a 80% y el poder adquisitivo bajó 30% (*Comercio Exterior*, febrero de 1984: 1), lo cual sofocó aún más al sector industrial. Hasta los representantes gubernamentales reconocieron "que los efectos de la crisis sobre el comercio y el consumidor, provenientes de la declinación de la demanda y de la reducción del poder adquisitivo, habían llevado a sus 'límites al sacrificio social'" (*Quarterly Economic Review of Mexico*, 1984: 10).

Las consecuencias para la ciudad de México fueron desastrosas. El porcentaje de ingresos nacionales generado por los impuestos bajó 18% entre 1980 y 1983 ("El Endeudamiento", 1983: 2). Obviamente no todas las firmas se enfrentaron a un desastre económico; algunas prosperaron lo suficiente como para generar ingresos gravables. Tampoco fueron solamente las empresas del Distrito Federal las que sufrieron los efectos negativos ocasionados por la crisis. Ésta afectó a muchas firmas mexicanas sin importar posición geográfica, lo cual disminuyó los impuestos nacionales a nivel global. Sin embargo, las que pudieron resistir los ascendentes problemas económicos e incluso prosperar, fueron aquellas relacionadas con firmas extranjeras que empezaron a salir del Distrito Federal a principios de los setenta; al emigrar de entidad se llevaron también las pocas fuentes de impuestos que quedaban. Las pequeñas y medianas industrias que fueron más afectadas por la crisis y por la política de estabilización (*Comercio Exterior*, diciembre de 1982: 418) fueron las que permanecieron en la ciudad. Por consiguiente, la base del impuesto local se deterioró paulatinamente (*Quarterly Economic Review of Mexico*, 1983: 6-8).

Es evidente que las pequeñas y medianas industrias fueron las más afectadas por la crisis. La Confederación Nacional de Industrias de la Transformación (Canacintra), que representa a industrias pequeñas y medianas, declaró públicamente que sus constituyentes perdieron liquidez debido a la rápida devaluación de la moneda (Comercio Exterior, diciembre de 1982: 418). Sus temores fueron corroborados por un estudio llevado a cabo por Banamex a escaso un año, el cual indicaba que las empresas medianas de 13 sectores diferentes, y generalmente situadas en la ciudad de México, sufrían de falta de liquidez, escasez de materia prima, tasas de interés muy elevadas, altos costos de financiamiento y ventas bajas. La investigación también informó que menos de 30% de estas industrias trabajaban a 80% de su capacidad ("El Endeudamiento", 1983). En marzo de 1984, un portavoz de Canacintra anunció que "la pequeña y mediana industria necesitaba crédito 'desesperadamente'" (Quarterly Economic Review of Mexico, 1984: 10). Sin embargo, nuevas fuentes de crédito estaban fuera de su alcance, dada la severidad de la crisis económica. Entre 1986 y 1987 quebraron más de 900 pequeñas y medianas industrias (Uno más Uno, 19 de junio de 1987: 15).

En buena medida, los procesos de desarrollo dependiente pueden explicar los cambios geográficos y económicos que sufrieron algunos sectores industriales; también nos ayudan a entender las reducciones en los recursos urbanos. La incorporación constante de México a la economía global generó ciertas divisiones en el sector comercial, entre grandes firmas internacionales que producen para la exportación y las pequeñas y medianas industrias que producen artículos para el consumo nacional. Estas divisiones tuvieron consecuencias tanto espaciales como fiscales. Las grandes industrias que tenían acceso a tecnología extranjera y capital financiero (y que por lo tanto, podían sostener la producción de capital intensivo) se trasladaron de la ciudad a zonas periféricas donde las propiedades eran más baratas y el acceso a mano de obra barata y no especializada no era crítico. Las firmas pequeñas y menos eficientes que producían principalmente bienes duraderos permanecieron en las centrales urbanas donde el acceso a mercados y trabajadores locales era posible. Con esta diferenciación espacial, los ingresos del DDF se deterioraron. Cuando llegó la crisis y las pequeñas industrias se volvieron aún menos solventes, la base de ingresos urbanos desapareció y la ciudad cayó en una crisis fiscal.

La precaria situación fiscal de la nación no salió incólume de este asunto. El hecho de que la ciudad de México estuviera en bancarrota significaba un grave fracaso simbólico en la guerra na-

cional contra la crisis. Por lo tanto, el Estado utilizó sus escasos recursos para tratar de prevenir el colapso total de la capital (De la Madrid Hurtado, 1983: 66). Entre 1981 y 1987 el gobierno federal aumentó en 130% los subsidios otorgados a la capital para tratar de ocultar la crisis fiscal urbana (Kandell, 1987; Iglesias, 1985: cuadro 6). Al hacerlo, sus propios recursos en divisas extranjeras y el financiamiento del déficit desaparecieron rápidamente, lo cual precipitó de nueva cuenta una espiral de inflación que dio mayor fuerza al círculo vicioso.

Crisis política urbana

Se acelera la protesta urbana

Además de hundir a la ciudad de México en una crisis fiscal, la deuda externa generó un conflicto político urbano que también disminuyó la capacidad de las autoridades locales para imponer un plan de austeridad en la capital. En gran parte, los disturbios políticos aumentaron en la medida en que crecieron el desempleo y la pobreza; aumentó el costo de vida y se redujeron los salarios. Obviamente, el aumento en el desempleo y la pobreza no eran fenómenos nuevos para el Distrito Federal y tampoco eran problemas urbanos exclusivamente. Sin embargo, como muchas industrias de la ciudad se hundían como consecuencia de la crisis, los salarios habían bajado y el desempleo aumentaba, por lo tanto, los ciudadanos empezaron a salir a las calles a protestar, cada vez con mayor frecuencia.

Las estadísticas nacionales esclarecen los efectos que la crisis tuvo sobre la vida cotidiana. Entre 1981 y 1984 México "fue incapaz de aumentar en un solo empleo su límite total" de ocupación (Walsh y Witcher, 1986). Durante los dos primeros años de la crisis severa (1982-1984), el ingreso real bajó en un 30% (Comercio Exterior, febrero de 1984: 1) Desde junio de 1986, el salario real era igual al de 1967 (Walsh y Witcher, 1986). Por supuesto, estos datos no son urbanos sino para el total del país, los académicos que analizan el impacto que la crisis tuvo sobre los niveles de salario y de desempleo utilizan datos del país como un todo como guías de la condición en la capital, ya que ésta tiene una gran concentración de la población total y es como un microcosmos de la economía nacional (Alonso, 1986; Ziccardi, 1986).

Para empeorar las cosas, mientras que los salarios y las pocas oportunidades de trabajo limitaban los ingresos familiares, la inflación incrementó el costo de las necesidades básicas a niveles

superlativos; entre 1984 y 1987, los precios de los alimentos básicos aumentaron a una tasa fenomenal de: 757% para el frijol, 480% para el huevo, 454% para el pescado, 340% para la leche, y 276% para las tortillas (Calzada Falcón y Hernández y Puente, 1987: 22). Este aumento de costos al consumidor era una cuestión particularmente grave, puesto que persistía la especulación sobre las necesidades básicas. Sólo en 1985, el gobierno cerró más de 2 000 establecimientos comerciales en la ciudad de México por alteración de precios ("Distribución de comestibles", 1985).

El deterioro de la situación agudizó las contradicciones políticas en la capital. La protesta urbana y los movimientos populares enfocaban sus demandas hacia los problemas de consumo y reproducción, en mayor medida que antes de la crisis (Alonso, 1986: 317-318; Ziccardi, 1986: 76-77). Algunas de las protestas más serias y más visibles en el Distrito Federal respondían al aumento en los precios de alimentos básicos causado por la falta de subsidios a los productos alimenticios (*Quarterly Economic Review of Mexico*, 1984: 11). Otras manifestaciones de descontento se relacionaban con el aumento al precio del transporte (SIPRO, 1986: 60). Otras resultaron del hecho de que el gobierno dio prioridad al desarrollo industrial y a las medidas de austeridad por encima de la satisfacción de la necesidad de servicios urbanos. Los vecinos de una colonia se organizaron en una protesta masiva contra el PRI porque las autoridades delegacionales gastaban los escasos recursos de la zona en una "fábrica de refrescos, en vez de utilizarlos para proporcionar servicios a la comunidad" (SIPRO, 1986: 60). En pocas palabras, cuando el gobierno empezó a recortar los gastos sociales y a elevar el costo de los servicios urbanos para disminuir sus egresos, los movimientos sociales se activaron (Ramírez Saiz, 1986: 67-68). Además, los disturbios no eran pequeños; en una concentración contra la escasez de servicios urbanos, la multitud rebasó las 300 000 personas (SIPRO, 1986: 59).

La intensidad de la respuesta pública en contra de las medidas de austeridad se debe en cierta medida a que grandes aglomeraciones proporcionan una base para la organización y para la movilización. Esto lo demuestran Walton y Ragin (1989: 227) en un estudio sobre protestas en 13 naciones fuertemente endeudadas de América Latina. Estos autores explican que la incidencia de protestas contra medidas de austeridad se relaciona con la carestía y con el potencial de movilización existente, el cual aumenta con el nivel de urbanización y de sindicalismo. Las movilizaciones en la ciudad de México también se pueden relacionar con la primacía de la capital. En primer lugar, la centralización de instituciones y autoridades nacionales en la capital proporciona un in-

centivo especial para las organizaciones locales, puesto que sus acciones reciben atención política local y nacional. En segundo lugar, como en otras ciudades de países en vías de desarrollo que se enfrentan a problemas sociales relacionados con la sobreurbanización, la ciudad de México tiene una historia de organizaciones vecinales que intentan resolver problemas relativos a los servicios urbanos (Ramírez Saiz, 1986; Castells, 1983). Esta historia reciente no sólo asienta la base orgánica para una fuerte y sostenida politización de la población de la ciudad de México; mientras la situación económica se deterioraba rápidamente por la crisis de la deuda externa y mientras las autoridades gubernamentales escatimaban en los programas sociales, las contiendas del pasado resurgieron con mayor vigor que nunca.

La clase media y la clase popular urbana

En la década de los ochenta, el PRI, el partido dominante, también empezó a sufrir una crisis política que no estaba solamente relacionada con la situación económica. La clase media y la clase popular urbana, seriamente afectadas por la crisis de la deuda, se unieron para repudiar al PRI de manera que amenazaron los fundamentos que hacían posible la continuidad del gobierno de un solo partido. Antes de la crisis, la mayor parte de la clase media urbana apoyaba al PRI. Sin embargo, la crisis debida a la deuda le afectó en diversas áreas críticas de consumo urbano; por ejemplo, subieron los precios de los artículos importados de lujo, empezó a escasear la vivienda a precios accesibles, las tarifas de la gasolina empezaron a subir, y los subsidios gubernamentales para la educación disminuyeron, lo que significó un aumento de 100% en el precio de la educación privada (Comercio Exterior, 1982, junio: 205). El mandato impuesto por el Fondo Monetario Internacional que exigía una política de estabilización, causó una gran pérdida de trabajos en el sector público, lo que afectó enormemente a la clase media, entre los que se encuentran doctores, maestros y burócratas de bajo nivel. Como al mismo tiempo, todos los pequeños y medianos negocios empezaron a sentir la presión económica, la clase media urbana comenzó a mostrar su descontento mientras empeoraban las cosas (Loaeza, 1986: 233-234). Su anterior estatus privilegiado le impedía aceptar que existieran menores oportunidades de empleo y que el nivel de vida hubiera bajado tan abruptamente.

Esto no quiere decir que las clases urbanas populares no sufrieran por la crisis. Estas sufrieron mucho más y se identifican

no precisamente por sus ingresos sino por la irregularidad de su empleo, por su lugar en el sector informal de la economía, y por el hecho de que identifican las actividades fuera de un lugar de trabajo establecido como el centro de todas sus luchas para sobrevivir (Portes, Castells y Benton, 1989). No podemos pensar que todos los miembros de la clase media o de la clase popular fueron afectados de la misma manera por la crisis, o que otros, como la clase trabajadora industrial, se escaparon de tales consecuencias negativas. Hay dos puntos importantes para este análisis; cada uno nos ayuda a explicar por qué el deterioro de la situación económica y la crisis fiscal del Distrito Federal dieron por resultado una crisis política. En primer lugar, la crisis de la deuda externa disminuyó las posibilidades de la clase popular y de la clase media para resolver sus problemas dentro de los parámetros del sistema político establecido. La situación económica obligó a este sector a movilizarse alrededor de conflictos urbanos más que ocupacionales, y por lo tanto, a unirse al movimiento social urbano. En segundo lugar, aunque hubieran querido utilizar el sistema político establecido para tratar de resolver sus problemas, la crisis económica limitó por igual al movimiento urbano popular y a la clase media para lograr éxitos, ya que los enfrentaba al movimiento laboral en la lucha organizada por obtener algo de los escasos recursos existentes.

Por otra parte, el Estado recortó el cuerpo burocrático, por lo que el sector informal de la economía engrosó sus filas más que el sector formal y, por ende, las movilizaciones en torno a los conflictos urbanos aumentaron. Para mantener viva una actividad en el sector informal, es necesario que los servicios urbanos se mantengan eficientes y al alcance del bolsillo individual. Asimismo, mientras se deterioraba la condición urbana debido a la crisis fiscal local, la necesidad de vivienda, transporte, agua y electricidad adquirió un nuevo significado, incluso para los que tenían trabajo. Aunque en muchos casos no había gran seguridad laboral, la mayoría de la población creía que aún podía exigir al gobierno la satisfacción de las necesidades básicas. Por consiguiente, después de iniciada la crisis, mayores sectores de la clase popular y de la clase media se integraron al movimiento social urbano (Hernández, 1987; Ramírez Saiz, 1986: 40-44). Los movimientos sociales pusieron en duda la legitimidad del PRI puesto que repudiaban la estructura partidista establecida y se organizaban fuera de los mecanismos políticos formales. La nueva alianza de la clase popular con la clase media en contra del Estado, preocupaba mucho al partido dominante; resultaba contrastante en relación con la historia de las décadas anteriores, cuando la clase popular urbana

era la integrante principal de los movimientos sociales y la clase media utilizaba los mecanismos electorales formales para expresar su posición.

La aparición de un movimiento social apoyado por las dos clases sociales también era problemática para el PRI porque coincidía con la debilidad del Estado, incapaz de responder a las demandas urbanas. Antes de la crisis de la deuda, la protesta política por parte de la población urbana popular o la clase media era resuelta con algún gasto gubernamental. Aunque nunca se invertía tanto en servicios sociales como en la infraestructura para las industrias, cualquier respuesta calmaba a la población. Por ejemplo, a finales de los sesenta y a principio de los setenta, las autoridades mexicanas gastaron grandes cantidades en programas de vivienda, transporte y subsidios para otros servicios urbanos como respuesta a las crecientes presiones sociales de la época (Ward, 1986). Sin embargo, la crisis ha impedido este tipo de respuesta a las demandas populares por dos razones: los recursos están aún más limitados, y tanto la clase popular como la clase media exigen mejores servicios urbanos.

Sin embargo, la crisis no ha eliminado totalmente los gastos y los recursos. El hecho de que las clases urbanas populares y las clases medias hayan conseguido las concesiones que reclaman también se debe a otros aspectos del sistema político que se relacionan con la situación del país como nación dependiente con una economía muy deteriorada. En México, como en muchos otros sistemas políticos corporativistas, la clase trabajadora empleada en el sector formal tiene mejor representación frente al Estado que la de las clases populares y medias urbanas. Esto sucede porque el gobierno sostiene como prioritaria su relación con los trabajadores industriales para facilitar un rápido desarrollo industrial (Reyna, 1974). En comparación, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) que representa a la clase popular y a la clase media, nunca ha alcanzado el poder político que tiene el sector laboral por medio de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM). Cuando la crisis empezó y cuando el Estado tuvo que decidir qué demandas iba a escuchar y resolver, dejó al sector popular y a la clase media detrás. Por ejemplo, durante la década de los ochenta, una serie limitada de concesiones (como el índice de salarios) fue hecha a costa de la clase popular y de la clase media para mantener vivo al sector industrial, recibir algo de divisas extranjeras y salir a duras penas de la crisis económica. Esto obligó a la clase popular y a la clase media a reforzar el movimiento social urbano, pues no solamente su posición económica sino, además, su posición frente al gobierno, empeoraba.

Como resultado, al verse privadas de sus derechos económicos y políticos, dichas clases se apoderaron de las calles en vez de negociar por medio de instancias estatales o de las estructuras de partido.

En pocas palabras, la crisis de la deuda aumentó las demandas de la clase popular y de la clase media y le quitó al Estado la capacidad fiscal para responder a dichas demandas. Esta situación alejó a la población del sistema político cuando el partido dominante más necesitaba restablecer su legitimidad. El temor del gobierno sobre las posibles consecuencias de esta insatisfacción popular tenía una buena razón de ser. En las últimas dos décadas, la clase popular y la clase media urbanas han revaluado su voto en elecciones locales y nacionales. Se han abstenido o han abandonado al PRI en favor de partidos de oposición, particularmente del derechista Partido Acción Nacional (PAN). Por ejemplo, en la elección para el Congreso nacional en julio de 1985, cuando la crisis económica estaba en su apogeo, el abstencionismo en el Distrito Federal fue de más de 59%. En esa misma elección, el PAN, apoyado por la clase media, recibió casi 30% de los votos ("Reconoce el PSUM", 1985).

Implicaciones políticas

Estrategias fallidas

La decadente popularidad del PRI en la ciudad de México ha impedido al aparato gubernamental mantener su legitimidad y responder a la crisis fiscal. Por ejemplo, en 1985, después de que las autoridades municipales introdujeron nuevos impuestos sobre espectáculos y entretenimientos, lotería, agua, electricidad, servicios médicos y transporte público, los movimientos sociales urbanos y los partidos de oposición manifestaron su descontento en el Congreso nacional (Cámara de Diputados, 1985: 11; SIPRO, 1986: 65).

Debido a las fuertes presiones políticas en contra tanto de la reducción en el gasto para servicios públicos como de los aumentos a los impuestos, en la década de los ochenta, las autoridades empezaron a contemplar otras opciones políticas a seguir: desde privatización hasta descentralización y reforma administrativa. Muchas de esas iniciativas tuvieron poco éxito y generaron reacciones políticas negativas. Por ejemplo, la privatización, la cual se empezó a considerar seriamente por las autoridades de la ciudad de México después de 1982, se ha mantenido como una estrategia de pocos recursos. Debido a la situación económica precaria, el gobierno se vio en aprietos al tratar de encontrar firmas privadas

que pudieran proporcionar servicios urbanos a precios bajos. El incentivo que podía tener el sector privado para incursionar en estas actividades se perdió por completo con la caída de los ingresos familiares y el aumento masivo de la pobreza urbana, dos factores que limitaban la elasticidad de la demanda. Muchos inversionistas potenciales perdieron interés por la falta de créditos disponibles para las nuevas empresas. La volatilidad social también influyó. En los pocos casos en los cuales algún servicio público era proporcionado por el sector privado (v.gr. transporte urbano), algún aumento en costos podía ocasionar una respuesta social violenta y peligrosa. En el caso del transporte urbano, hubo secuestros de algún vehículo como protesta al aumento de tarifas. Por consiguiente, las autoridades locales reconocieron las desventajas políticas de la privatización aun cuando tuviera beneficios fiscales. En 1981, cuando las autoridades de la ciudad de México tomaron el control municipal de los camiones urbanos (Ruta-100), se evidenció claramente que la prioridad era política y no fiscal; todavía cuando se estaba discutiendo seriamente por parte de los planeadores nacionales la posibilidad de la privatización como un medio para contrarrestar la deuda, antes de que se perdiera todo control, el gobierno local decidió absorber el costo del transporte urbano en el Distrito Federal para evitar el descontento popular por los desmedidos aumentos de tarifas impuestos por el sector privado.

Asimismo, las autoridades de la ciudad trataron de acelerar la descentralización con el fin de aliviar los problemas sociales y los costos asociados con una excesiva concentración urbana en la capital. Esta política (que había fracasado ya en sexenios anteriores) no tuvo gran éxito (Bazdresch, 1986; Silva Herzog, 1985), porque el gobierno no recibió el apoyo privado necesario. Generalmente, el sector privado ha expresado poco interés en la política de descentralización, por lo que cualquier esfuerzo real del gobierno implicaría mayores gastos, pues tendría que proporcionar incentivos y subsidios suficientemente atractivos para facilitar dicha descentralización. La Concamin se declaró públicamente en contra de una descentralización acelerada porque la consideraba como inflacionaria ("Concamin: Descentralización", 1985).

Desde que se inició la crisis, el gobierno ha tratado de introducir una reforma administrativa, que —muchos pensaron— tendría mayores posibilidades de reducir los gastos urbanos y de favorecer las medidas nacionales de austeridad (Torres, 1986). La expectativa era que una estructura administrativa bien organizada en el Distrito Federal reduciría la duplicación de servicios y limitaría los gastos de nómina. Sin embargo, esta política también generó

oposición política. Como la burocracia he sido el baluarte del empleo de la clase media de la ciudad de México, los administradores no estaban dispuestos a recortar la estructura local suficientemente como para reducir los gastos. Es más, aun cuando se suponía que la austeridad era el objetivo formal de las autoridades locales y nacionales, los administradores de la ciudad de México crearon nuevos departamentos y expandieron otros, en vez de reducirlos o eliminarlos.

Las autoridades gubernamentales no fracasaron del todo en los intentos de reformar la administración para lidiar con la crisis económica. En 1987, el poder de decisión municipal fue descentralizado para todos los municipios del país menos para la capital, y muchos empleados del DDF perdieron sus puestos porque la administración intentaba reducir sus gastos. Sin embargo, las prioridades y los obstáculos políticos impidieron una reforma administrativa en el Distrito Federal tan efectiva como lo hubiera querido la administración o como la que se logró en otras ciudades más pequeñas y menos volátiles. Por consiguiente, la capital de la nación permaneció con una burocracia enorme y una presión por gastos en empleos públicos.

Soluciones políticas

Si las autoridades municipales tuvieron que enfrentarse con numerosos obstáculos al tratar de lidiar con la crisis fiscal urbana a través de estrategias convencionales, entonces ¿qué medidas podían tomar? Como los obstáculos a los programas de austeridad eran de índole político, las soluciones tenían que salir del dominio político. Desde que se inició la crisis, las autoridades mexicanas han introducido una serie de reformas políticas; una le dio más poder de decisión a los municipios; otra permitió la participación local en el gobierno del Distrito Federal por primera vez desde que empezó el dominio de un solo partido a fines de los años veinte. ¿De qué manera una mayor participación política urbana ayuda a las autoridades locales a enfrentarse con una crisis urbana fiscal y política?

En primer lugar, dicha participación permite entender a las autoridades las necesidades y demandas políticas de los ciudadanos, y por ende, saber qué sectores están dispuestos a aceptar las iniciativas tecnocráticas como la privatización y la selección o reducción de servicios.

En segundo lugar, estas reformas pueden liberar a las autoridades gubernamentales de la responsabilidad política por haber

tomado alguna decisión difícil. Los nuevos mecanismos de participación comprometen a los ciudadanos en un proceso político que los obliga a reconocer la severidad de los problemas fiscales y políticos de la ciudad, y a la vez, a compartir la responsabilidad al poner en marcha soluciones difíciles o poco populares. Al facilitar una mayor participación popular, el gobierno puede recalcar el hecho de que está respondiendo a la demanda social y así recuperar su legitimidad y mantener el apoyo político. Una nueva fuente de legitimidad popular puede dar a los gobernantes más espacio para maniobrar e introducir algunas medidas poco populares que aumentarían la solvencia económica de la ciudad. Al introducir nuevos mecanismos de participación, algunos ciudadanos podrían estar de acuerdo con sacrificar sus propias demandas económicas de corto plazo relacionadas con una situación precaria de vivienda.

Además, los cambios en la participación ciudadana pueden dar a los tecnócratas encargados de implantar medidas de austeridad, una mayor autonomía en relación con sectores privados o políticos que se oponen a dichas medidas porque limitan sus ganancias o porque debilitan su posición política.

Sin embargo, estas soluciones no carecen de defectos. Responder a la crisis fiscal y política urbana por medio de una mayor participación ciudadana puede causar problemas a las autoridades que se interesan más por la solvencia económica y por su propia hegemonía política que por una verdadera democratización, por lo que impulsar y controlar las reformas políticas no es nada fácil. Concesiones políticas que intentan suavizar la protesta de los sectores marginados y antagónicos pueden generar más problemas fiscales, puesto que proporcionan un foro en el cual los ciudadanos pueden exigir aún más gastos locales. Por lo tanto, habrá gobernantes que se opondrán y otros que apoyarán las reformas de participación urbana.

La Asamblea del Distrito Federal, un organismo de representantes directamente elegidos por el pueblo, fue creada en 1987. Desde el principio de los setenta, los partidos de oposición y los movimientos sociales urbanos trataron de introducir una reforma local que estipulara la elección popular de un regente para el Distrito Federal y que asegurara más participación política en la capital, pero no lo lograron. Sin embargo, después de 1982, la crisis fiscal y la creciente crisis política de la ciudad de México ayudaron a convencer al Estado de que una reforma democrática urbana para esta ciudad era una buena idea. Los que apoyaban la reforma creían que eliminarían gran cantidad de protestas de los crecientes movimientos sociales que minaban legitimidad al parti-

do dominante en la secuela de la crisis. Un portavoz del partido opinó que al obligar a la clase popular y a la clase media a luchar entre sí para escoger la política urbana a seguir, no solamente dejarían de reclamarle al gobierno directamente, sino que además se volverían más realistas y asumirían mayor cuota de responsabilidad sobre las crecientes limitaciones fiscales y sobre la necesidad de entender las prioridades en los gastos sociales.

Sin embargo, no todas las autoridades apoyaban esta reforma política particular para la ciudad de México. Algunos consideraban que la participación popular podría interferir con el gobierno urbano y dar a los partidos de oposición la oportunidad de crear una fuerza política local que les diera mayor poder político en el Distrito Federal. Por lo tanto, los conflictos intragubernamentales entre 1982 y 1986 atrasaron la implantación de dicha reforma hasta que ya era casi demasiado tarde para cambiar el curso de la crisis fiscal y política del Distrito Federal. El problema básico durante esos cuatro años de debate fue que las autoridades locales y nacionales no se ponían de acuerdo sobre si la crisis fiscal urbana era más importante que la crisis política, o si el mejor modo de manejar las dos crisis y alcanzar los objetivos nacionales y locales era por medio de una reforma democrática urbana. Estos conflictos intergubernamentales, al igual que la crisis fiscal y política urbanas, están relacionados con la simbiosis entre el dominio urbano y el nacional debida a la primacía del Distrito Federal y a los esfuerzos de fomentar una prosperidad nacional por medio de la industrialización dirigida por la urbanización.

Ciudad contra nación

El presidente y un equipo de tecnócratas nacionalistas esperaban crear una situación política estable en la ciudad de México para que la nación pudiera cumplir con las medidas de austeridad impuestas por el FMI y para llevar a cabo una política macroeconómica neoclásica que daría a la nación solvencia económica. Percibían a la capital como un punto clave, porque tenía la concentración de población más grande de toda la nación, porque sus habitantes eran probablemente los más volátiles, y porque el Distrito Federal era la única ciudad del país que no contaba con un cuerpo de representantes locales, punto embarazoso para la política en general.

Si la población del Distrito Federal pudiera ser apaciguada con unos cuantos derechos democráticos, las autoridades nacionales tendrían la posibilidad de implantar localmente la política

de austeridad nacional. Como al despilfarro fiscal, la capital contribuyó directamente a los problemas económicos de la nación; dichas medidas podrían ayudar al país a recuperarse. Por lo tanto, el presidente de la República y varios miembros de su gabinete introdujeron la idea de una reforma democrática urbana en 1982 y presionaron para conseguir posiciones aun más radicales: dar a la ciudad poderes legislativos y asegurar la elección popular del regente de la ciudad.

Los dirigentes del partido dominante también apoyaban una reforma política urbana porque se preocupaban por su pérdida de popularidad en la metrópoli y porque querían proporcionar a los ciudadanos una vía de expresión. Sin embargo, los dirigentes del PRI no apoyaban la idea de una elección popular del regente de la ciudad, porque temían que los partidos contrarios ganaran dicho cargo, por ocupar una posición poderosa en la política mexicana, especialmente si continuaba la crisis fiscal de la ciudad. Mientras que los líderes del PRI tenían la certeza de manejar el nuevo cuerpo legislativo por medio de resortes políticos, no estaban tan seguros de poder controlar a un mandatario elegido por voto popular. Por lo tanto, el PRI apoyaba la creación de un cuerpo legislativo de representantes para sostener su propia legitimidad política en el Distrito Federal, pero se oponía a la idea de una elección directa del jefe de gobierno en la capital.

Las autoridades de la ciudad de México tomaron aun otra posición, a pesar de ser miembros activos del partido. El jefe del DDF y los administradores locales pensaban que un nuevo mecanismo para la participación democrática minaría su autonomía administrativa y atraería una política populista en vez de soluciones conservadoras. Dados los altos niveles de movilización y de antagonismo en contra del gobierno local, sus temores no eran infundados. Este sector se oponía a una reforma democrática precisamente por la crisis política y fiscal urbana.

El jefe del Departamento justificó su oposición diciendo que ya existía una red de consejos comunitarios, la Junta de Vecinos, cuyo cargo era el de absorber la oposición y establecer canales de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades locales. Ésta no era la única razón por la cual se oponía a la reforma urbana; la causa principal era la fuerza política de la élite local, la cual tenía mucho poder de decisión sobre el gobierno del Distrito Federal. Dicha élite empresarial local —muchos de cuyos miembros estaban relacionados con los servicios de infraestructura urbana—, no quería apoyar una reforma que le restaría poder político en la ciudad; le preocupaba solamente su habilidad para llevar a cabo proyectos extravagantes de infraestructura mayor, mientras

que el gobierno federal ordenaba medidas masivas de austeridad para la capital y los habitantes ciudadanos trataban de conseguir servicios urbanos más acordes con las necesidades de la población. Muchos miembros de la élite capitalina eran magnates de la industria de la construcción y la ingeniería, y pertenecían al sector económico más fuerte de la nación. Habían formado su imperio y su fuerza política después de muchos años de monopolizar los contratos de proyectos infraestructurales locales, durante la estrategia nacional de una industrialización regida por la urbanización (Davis, 1986: 82-118). En pocas palabras, la administración local dependía de su experiencia técnica y su poder y apoyo político, especialmente en los tiempos de las grandes protestas por el deterioro de los servicios urbanos.

Paradójicamente, fue el poder político de la élite local lo que en un principio motivó a las autoridades nacionales a querer llevar a cabo una reforma democrática. El presidente de la República y sus aliados creían que al introducir un cuerpo legislativo en la ciudad de México, la élite empresarial local tendría menos control sobre la política urbana y, por lo tanto, no podría forzar a las autoridades locales a gastar en proyectos grandiosos y superfluos, los cuales contribuían a agudizar la crisis fiscal urbana.

Era obvio que las autoridades locales y nacionales tenían muchas dificultades para ponerse de acuerdo sobre la reforma democrática propuesta en 1982. Por un lado, se preocupaban por la situación de la ciudad de México, pues el vínculo entre el dominio urbano y el nacional era muy estrecho. Sin embargo, sus espacios administrativos y sus alianzas y prioridades políticas les daban perspectivas muy diferentes sobre la crisis fiscal y política urbana y, por lo tanto, tenían opiniones encontradas sobre las reformas urbanas y sus principales componentes.

El cambio de postura se produjo cuando la oposición política urbana en el Distrito Federal llegó a un punto culminante; el antagonista principal de la reforma, el regente, se volvió el objetivo de la oposición política. A mediados de 1985, la Conamup había aumentado dramáticamente su membresía y su fuerza política (Hernández, 1987: 77). Además, en las elecciones para representantes, en julio de 1985, el PRI recibió solamente 43% de los votos, mientras que la derecha recibió 28% y los partidos de izquierda recibieron 11%, con una abstención de 50% registrada en algunas partes de la ciudad ("Distrito Federal: 50% de abstención", 1985). Las cosas se agudizaron después del terremoto, en septiembre de ese mismo año, pues nacieron movimientos sociales urbanos que cuestionaban directamente la legitimidad del puesto de regente del Distrito Federal. Los habitantes de la ciudad percibieron que

las autoridades locales se mostraban reacias o eran incapaces de responder a las necesidades inmediatas o de mediano plazo como la atención médica, comida y alojamiento, por lo que iniciaron las protestas en contra de las autoridades locales y nacionales (Massolo, 1986; Presidencia de la República, 1986). Aunque la falta de respuesta se debió en parte a una mala administración de recursos y a una ineptitud burocrática, también intervino la escasez de recursos necesarios. Un año después, aun con ayuda internacional y con fondos de la Banca Mundial, miles de familias se encontraban viviendo en las calles, en tiendas o en alojamientos temporales.

Dada la rápida aceleración de los problemas en la ciudad de México y las dudas sobre la legitimidad de las autoridades capitalinas a consecuencia del terremoto, el jefe del DDF cambió de opinión y apoyó la reforma. Cuando se suavizó la fuerza de esa oposición, empezaron las concesiones. Sin embargo, las agudas condiciones políticas y económicas dejaron poco espacio para la negociación. La situación económica se había deteriorado tan dramáticamente que los promotores originales ya no estaban tan seguros de apoyar una reforma verdaderamente democrática. Es más, como la crisis en 1986 era mucho peor que en 1982, cuando las propuestas de reforma fueron introducidas, parecía seguro que las fuerzas de oposición llegarían a controlar el cuerpo legislativo e introducir medidas que implicarían mayores gastos urbanos y, por lo tanto, peores problemas económicos. Al principio de 1986, existía poco apoyo gubernamental para una reforma completa; sin embargo, tampoco se abrigaba la idea de dejar la situación sin reforma alguna.

Ante la disyuntiva de llevar o no a cabo una reforma, las autoridades tenían pocas posibilidades de maniobrar. Querían la reforma y veían la necesidad de restaurar una legitimidad política en la capital. También se comprometían en las implicaciones fiscales negativas que una reforma como esa podía ocasionar dentro de un marco social por de más volátil. Una de las pocas opciones era la reforma urbana que proporcionaba un balance exacto para la participación política. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal era la opción perfecta: un cuerpo no legislativo de representantes elegidos por medio del voto directo, los cuales tenían solamente el poder consultivo, y en consecuencia proveían un foro limitado para la participación local en el gobierno urbano, todo esto bajo el poder institucional de un jefe de gobierno elegido por el presidente de la República.

Con la creación de la Asamblea en 1987, las autoridades ciudadanas propiciaron una nueva vida para el gobierno. En las siguientes semanas y meses, las autoridades llevaron a cabo varias reformas fiscales estancadas durante años, como triplicar las tarifas

del Metro, las cuales habían permanecido al mismo precio durante casi dos décadas. También se iniciaron los planes para triplicar los impuestos prediales (SIPRO, 1987a: 53, 1987b: 381). Los voceros del gobierno acentuaron la relación entre la crisis fiscal y la necesidad de un cambio político cuando anunciaron el plan de venta de algunas paraestatales (empresas gubernamentales), el proyecto de liquidación de la administración fiduciaria, y el de fusionar varias dependencias estatales, todo con el fin de "reorganizar y reformar políticamente" a la capital del país ("Se democratizará", 1987).

De estrategia urbana a política nacional

Este trabajo sugiere que las autoridades de países altamente endeudados pueden ser forzadas a implantar, tanto soluciones políticas como técnicas, al enfrentarse con una crisis fiscal urbana y una creciente crisis política. El constreñimiento de ingresos locales y nacionales ocasionado por un desarrollo dependiente puede motivar a las autoridades gubernamentales a introducir cambios políticos para mantener legitimidad, mientras que el deterioro de la situación económica y una creciente protesta social exigen soluciones políticas de difícil acceso. En el caso de México, las autoridades trataron de introducir una reforma política que estableciera nuevas estructuras de participación ciudadana en la capital. Al demostrar interés en la situación de los habitantes urbanos, las autoridades crearon un espacio de maniobras limitado que les permitió introducir medidas de austeridad.

Hemos visto que la adopción de una reforma urbana no se debe solamente a un deterioro en la situación económica y política, ni en la ciudad de México ni en la nación entera. Los conflictos y luchas entre las autoridades gubernamentales, involucradas de modos diversos con los dominios locales y nacionales, crean limitaciones para los efectos de la aplicación de una política urbana.

Si queremos entender en términos teóricos por qué el terreno para una reforma política urbana era tan limitado, tenemos que analizar el caso de la ciudad de México en un contexto de presiones fiscales y conflictos políticos ocasionados por un desarrollo dependiente. Las crisis políticas y fiscales del Distrito Federal nacieron de un modelo nacional que dio pie a la primacía urbana, a una creciente deuda externa, y a estructuras políticas corporativistas que excluyeron a la clase popular y a la clase media en la ciudad de México. Estos tres modelos caracterizan la situación en países latinoamericanos, los cuales luchan por desarrollarse den-

tro de una economía internacionalizada y altamente competitiva. Además de empeorar la crisis fiscal y la política urbana, estos modelos espaciales, políticos y económicos asociados con un desarrollo dependiente también limitaron el espacio necesario para solucionar tales problemas. Algunas autoridades querían resolver problemas nacionales a través de ciertas medidas políticas urbanas en la ciudad de México; otras intentaban utilizar a estas últimas para resolver los conflictos locales. Algunos impulsaban en la ciudad de México la reforma para solucionar los problemas fiscales, mientras que otros querían resolver contradicciones políticas. Mientras todas estas dinámicas funcionaban simultáneamente, las autoridades se encontraban en una posición difícil, pues la crisis urbana fiscal y política empeoraba. Era evidente que algún cambio tenía que suceder, pero las limitaciones de espacio político impedían arreglos sobre el tipo de cambio que se debía llevar a cabo.

No nos debe sorprender el hecho de que de la Asamblea que surgió a raíz de esas dinámicas contradictorias haya resultado una reforma algo inocua. En cuanto a las autoridades locales, constituía un espacio muy limitado para contrarrestar la crisis fiscal; para los ciudadanos locales significó un foro muy débil para desafiar al gobierno. Sin un poder legislativo, la Asamblea era más bien un acto simbólico. Sin embargo, su presencia significaba que las autoridades reconocían la necesidad de una participación popular y por lo tanto, las recomendaciones de la Asamblea no podían ser totalmente ignoradas.

Todo esto nos sugiere algo sobre las reformas y los cambios políticos en países fuertemente endeudados como México, pues existe tan poco espacio para maniobrar en medio de una crisis política y económica que, a pesar de contar con suficiente apoyo gubernamental, los cambios impulsados no pueden eliminar la causa del problema. De esa misma forma, la presión social para alcanzar cambios políticos más sustanciosos puede continuar o inclusive aumentar después de la nueva reforma puesto que ésta fue muy limitada.

Un vistazo breve pero profundo de los cambios políticos que se vieron en el país y en su capital durante los doce meses posteriores a la creación de la Asamblea, apoyan esta premisa. Existen pruebas que demuestran que el hecho de que la creación de la Asamblea haya significado más un acto simbólico que sustancial, impulsó a muchos miembros de la clase popular y de la clase media urbana a repudiar al PRI en las elecciones presidenciales de 1988 y apoyar a la oposición, con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato del Frente Democrático Nacional. Las estadísticas ofi-

ciales demuestran que Cárdenas perdió contra el candidato del PRI a nivel nacional por unos cuantos puntos electorales, pero ganó en la ciudad de México, donde recibió una concentración de apoyo político mayor que en cualquier otra parte de la nación con excepción de su estado natal, Michoacán. Como muchos observadores y analistas sugieren que la victoria electoral del PRI fue fraudulenta, no es inconsecuente el hecho de que las estadísticas oficiales hayan reconocido la victoria de Cárdenas en la capital, el hogar de la reforma democrática fallida. Obviamente, el apoyo que los habitantes de la ciudad de México, —víctimas de la crisis económica y de las falsas reformas—, le dieron a la oposición, era algo que ni siquiera el PRI podía esconder.

El mismo Cárdenas atribuyó su triunfo electoral en la capital a los dos problemas. En una asamblea pública en la ciudad de México, Cárdenas explicó orgullosamente que los que lo habían apoyado, al votar por el Frente Democrático Nacional y no por el PRI, no solamente habían votado en contra de la “dependencia económica” y de la situación de deterioro social y desempleo en la capital, sino que también habían “votado en favor de la recuperación de una ciudadanía completa para los habitantes del Distrito Federal (poniendo énfasis en las últimas dos palabras)” (Cárdenas, 1988: 146). Es decir, no solamente ligó la crisis económica, la reforma democrática fallida y la fuerza singular de su movimiento de oposición, sino que obtuvo el apoyo político de los grupos ciudadanos más marginados por la crisis y por la implantación de la dichosa Asamblea. La perspicacia de Tocqueville me parece apropiada en este caso, pues afirma que los días de un gobierno impopular están contados cuando éste toma medidas de reforma muy débiles.

¿Cuáles son las lecciones para los analistas urbanos o para los gobernantes? Si una crisis fiscal urbana, una crisis política urbana y todos los cambios que éstas generan pueden ocasionar movimientos en las estructuras políticas locales y nacionales, es necesario que las investigaciones futuras se enfoquen directamente sobre el ámbito urbano, al analizar los cambios políticos y los intentos de democratización que se han llevado a cabo recientemente en América Latina, y viceversa. Mínimamente, debemos ser más cuidadosos al examinar la interrelación entre el desarrollo urbano y el nacional, tanto en el terreno económico como en el político. También debemos estar preparados para especificar la manera en que en el contexto global se estructura esta compleja relación entre lo local y lo nacional, y los cambios que surgen, en consecuencia, a nivel local.

Bibliografía

- Alcay, R.E. y D. Mermelstein (eds.) (1976), *The fiscal crisis of American cities: Essays on the political economy of urban America with special reference to New York*, Nueva York, Vintage Books.
- Alcázar, M.A. (1970), "Las agrupaciones patronales en México", en *Jornadas 66*, México, El Colegio de México, pp. 15-101.
- Alonso, J. (1986), "La crisis y las capas más depauperadas de las ciudades", en P. González Casanova y H. Aguilar Camín (eds.), *México ante la crisis*, México, Siglo Veintiuno Editores, pp. 312-325.
- Bazdresch, C. (1986), "Los subsidios y la concentración en la ciudad de México", en B. Torres (ed.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, pp. 205-219.
- Calzada Falcón, F. y F. Hernández y Puente (1987), "Mil días de deterioro", en *La Jornada*, 29 de junio, p. 22.
- Cámara de Diputados (1977), *Diario Oficial*, vol. 11, núm. 21.
- _____ (24 de octubre de 1985), *Comparecencia de Ramón Aguirre Velázquez*, México, Cámara de Diputados.
- Cárdenas, C. (1988), *Nuestra lucha apenas comienza*, México, Editorial Nuestro Tiempo.
- Cartier, W. (1988), "Urban processes and economic recession: Bogota in the 1980's", trabajo presentado en el Seminario sobre Urbanización Latinoamericana durante la Crisis, Florida International University, Miami, enero.
- Castells, M. (1977), "Apuntes para un análisis de clase de la política urbana del Estado mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología*, 39, pp. 1161-1191.
- _____ (1979), *Multinational capital, nation-states and local community*, Berkeley, Institute of Urban and Regional Research.
- _____ (1983), *The city and the grassroots: a cross cultural theory of urban social movements*. Universidades de California en Los Ángeles y Berkeley.
- Comercio Exterior (1982, junio), p. 205.
- _____ (1982, diciembre), p. 418.
- _____ (1984, febrero), p. 11.
- "Concamin: Descentralización creará inflación" (1985, octubre), en *Unomásuno*, p. 1.
- Connolly, P. (1984), "Finanzas públicas y estado local: el caso del Departamento del Distrito Federal", en *Revista Azcapotzalco* 5(11), pp. 57-91.
- _____, O. Núñez y E. Ortiz (1977), *Las políticas habitacionales del Estado mexicano*, México, Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento.
- Cordero, S. (1977), *Concentración industrial y poder económico en México*, México, El Colegio de México, Cuadernos del CES, núm. 18.
- Chase-Dunn, C. (1984), "Urbanization in the world system: New directions for research", en M. P. Smith (ed.), *Cities in transformation*, Londres, Sage Publications.
- Davis, D. E. (1986), "The rise and fall of Mexico City's subway (METRO) po-

- licy: Pro— and anti-urban growth coalitions. National development strategies and the state in contemporary Mexico”, tesis de doctorado no publicada, Los Ángeles, Universidad de California.
- De la Madrid Hurtado, Miguel (1983), Primer informe de gobierno. México, Presidencia de la República.
- “Distrito Federal: 50% de abstención y 40 triunfos del PRI” (1985, julio), en *Unomásuno*, p. 1.
- “Distribución de comestibles en la MCMA” (1985, octubre), en *Unomásuno*, p. 1.
- “El endeudamiento externo y la crisis en México” (1983), en *Estrategia* 2, p. 2.
- “Espera el DDF recaudar este año más de 55 000 millones de pesos” (1981, abril), en *El Universal*, p. 1.
- Garza, G. (1985), *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, México, El Colegio de México.
- Green, R. (1976), *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México.
- Hernández, R. (1987), *La coordinadora nacional del movimiento urbano popular (Conamup): su historia 1980-1986*, México, Equipo Pueblo.
- Horton, R. y C. Brecher (1983), *Setting municipal priorities*, Nueva York, New York University Press.
- Iglesias, P. (1985), “La política financiera pública del Distrito Federal, 1970-1983”, en *Revista Azcapotzalco*, 6(15), pp. 107-123.
- Kandell, J. (1987), “Nation in jeopardy: Mexico City’s growth, once fostered, turns into economic burden”, en *Wall Street Journal*, 4 de octubre, 1, 8.
- King, T. (1970), *Industrialization and trade policies since 1940*, Londres, Oxford University Press.
- Loaeza, S. (1986), “Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual”, en P. González Casanova (ed.), *México ante la crisis: el impacto social y cultural*, México, Siglo Veintiuno Editores, pp. 221-238.
- Lombardi, M. y D. Veiga (1988), “La urbanización en los años de crisis en el Uruguay”, trabajo presentado en el Seminario sobre Urbanización Latinoamericana durante la Crisis, Florida International University, Miami, enero.
- Looney, R. E. (1979), *Mexico’s Economy: A policy analysis with forecasts to 1990*, Boulder y Londres, Westview Press.
- Massolo, A. (1986), “¡Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!”, en *Revista Mexicana de Sociología* 48(2), pp. 195-239.
- Mercer, J., S. W. Woolston y W. V. Donaldson (1981), *Managing urban government services*, Nueva York, Amacon.
- Navarro, B. (1988), “El Metro y la fuerza del trabajo en la ciudad de México”, tesis de doctorado, Facultad de Economía, UNAM.
- Oldman, O., H. J. Aron, R. M. Bird y S. L. Kass (1967), *Financing urban development in Mexico City*, Cambridge, Harvard University Press.
- “Optimizar la vialidad, tarea prioritaria del DDF en ’81” (1981, enero), en *El Universal*, p. 1.

- Perló, M. (1981), "Apuntes para la interpretación en torno al proceso de acumulación capitalista y las políticas urbanas del Distrito Federal, 1920-1980", México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM (manuscrito).
- Portes, A. (1989), "Latin American urbanization during the years of the crisis", en *Latin American Research Review*, 24(4), pp. 7-44.
- _____, M. Castells y L. Benton (1989), *The informal economy: studies in advanced and less developed societies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- _____, y M. Johns (1989), "The polarization of class and space in the contemporary Latin American City", en W. Canak (ed.), *Lost promises: Debt, austerity, and development in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press, pp. 111-138.
- Presidencia de la República (1986), *Terremotos de septiembre: sobretiro de las razones y las obras*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____, *Quarterly Economic Review of Mexico* 1 (1983), pp. 6-8.
- _____, 2 (1984), pp. 10-11.
- Quijano, A. (1969), "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica", en *Revista Mexicana de Sociología*, 30(3).
- Ramírez Saiz, J. (1986), *El movimiento urbano popular en México*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- "Reconoce el PSUM" (1985, 13 de julio), en *Unomásuno*, p. 1.
- Reyna, J. L. (1974), "Control político, estabilidad y desarrollo", en *Cuadernos del CES*, núm. 3, México, El Colegio de México.
- Rodríguez Salas, J. (1983), "Finanzas públicas y política urbana en el D.F.", en *Testimonios*, 1, Conamup-UAG, mayo, pp. 89-101.
- Rondinelli, D. (1986), "Extending urban services in developing countries: policy options and organizational choices", en *Public Administration and Development* 6, pp. 1-21.
- SAHOP (1979), *Programa para la descentralización territorial de las actividades industriales*, México, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (versión abreviada).
- Schteingart, M. (1979), "Sector inmobiliario capitalista y formas de apropiación del suelo urbano: el caso de México", en *Demografía y Economía*, 13, pp. 449-467.
- "Se democratizará el capital con la venta de paraestatales" (1987, mayo), en *Excélsior*, 1a.
- Senado de la República (1985), "Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México", en *Cuadernos del Senado* núm. 55, México, Senado de la República.
- Silva Herzog, J. (1985), *Comparecencia del secretario de Hacienda y Crédito Público ante la LIII legislatura*, México, Cámara de Diputados.
- SIPRO (1986), *Cronología e indicadores internacionales y nacionales: síntesis de prensa mensual*, vol. 3, núm. 25, México, Servicios Informativos Procesados, julio.
- _____, (1987a), *Cronología e indicadores internacionales y nacionales: síntesis de prensa mensual*, vol. 3, núm. 3, México, Servicios Informativos Procesados, enero.

- _____ (1987b), *Cronología e indicadores internacionales y nacionales: síntesis de prensa mensual*, vol. 3, núm. 25, México, Servicios Informativos Procesados, julio.
- Ten Kate, A., y R. B. Wallace (1980), *Protection and economic development in Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Timberlake, M. (ed.) (1985), *Urbanization in the world economy*, Orlando, Academic Press.
- _____ y J. Kentor (1983), "Economic dependence, overurbanization, and economic growth: A study of less developed countries", en *Sociological Quarterly* 24, pp. 489-508.
- Torres, B. (ed.) (1986), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México.
- Unikel, L. (1976), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.
- Walton, J. (1989), "Dept, protest and the state in Latin America", en S. Eckstein (ed.), *Power and popular protest: Latin American social movements*, Princeton, Princeton University Press.
- Ward, P. (1986), *Welfare politics in Mexico: Papering over the cracks*, Boston, Allen y Unwin.
- White, L. G. (1986), "Urban community organizations and local government: Exploring relationships and roles", en *Public Administration and Development*, 6, pp. 239-253.
- Ziccardi, A. (1986), "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en P. González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo Veintiuno Editores, pp. 52-86.