

**Título del artículo:**

La gestión gubernamental del PRD y la calidad de la democracia en el Distrito Federal

**Autor:**

Francisco Reveles Vázquez

**Área de trabajo:**

Política comparada

**Subárea**

Partidos y sistemas electorales

Calidad de la democracia

**Resumen:**

En este trabajo se analiza el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal en el periodo 1997-2012, con el fin de evaluar si contribuye a consolidar un proceso de democratización. Se toman en cuenta cinco dimensiones de análisis, desde la perspectiva teórica del concepto de calidad de la democracia: respeto a la ley; respeto a los derechos y la ampliación de libertades; progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica; rendición de cuentas; y capacidad de responder a las demandas sociales. Si bien los principios que han seguido los gobernantes del partido son en efecto los de la libertad y la igualdad, los principales problemas se ubican en el endeble estado de derecho, en la carencia de rendición de cuentas y en la reducida participación ciudadana en la toma de decisiones.

**Palabras clave:**

Calidad de la democracia, partidos políticos, libertad, igualdad

# La gestión gubernamental del PRD y la calidad de la democracia en el Distrito Federal<sup>1</sup>



Francisco Reveles Vázquez<sup>2</sup>

## Introducción

El Partido de la Revolución Democrática es partido gobernante desde 1997 en el Distrito Federal (DF), la capital de la República Mexicana. Ese es su principal espacio de poder, que incluso le ha dado un peso sustantivo como fuerza política en el plano nacional. El partido sería impensable sin el DF.

En el plano del ejercicio de gobierno, desde su llegada a la jefatura de gobierno y a partir del año 2000 desde las delegaciones políticas en las cuales se divide el territorio, el partido se distinguió de sus adversarios, el Partido Acción Nacional (PAN) en el gobierno federal y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en diversos gobiernos locales. Si antaño la disputa en el sistema de partidos era PRI versus oposición, desde 2000 fue entre izquierda y derecha: la primera identificada con el PRD y la segunda con el PAN. El PRI gravitaba entre una y otra, presa de la confusión producto de su decadencia y de su derrota política a manos de Acción Nacional. El debate ideológico signó los primeros años del siglo XXI mexicano, teniendo como protagonistas al PRD capitalino y al panismo gobernante en el plano federal.

La reflexión y el estudio sobre la aportación del perredismo al proceso de cambio político en sentido democrático en el territorio estrictamente capitalino no han sido usuales. Nuestro interés está centrado en este tema. Para su análisis recurriremos fundamentalmente al concepto de calidad de la democracia<sup>3</sup>.

Con el fin de identificar la calidad de la democracia de las tres jefaturas de gobierno (a cargo de Cuauhtémoc Cárdenas de 1997 a 2000; de Andrés Manuel López Obrador de 2000 a 2006 y de Marcelo Ebrard de 2006 a 2012) se tomarán en cuenta los elementos siguientes:

1. Respeto a la ley.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Bogotá, 25-27 de septiembre de 2013.

<sup>2</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Áreas de interés: partidos políticos y elecciones. Publicaciones recientes: autor del libro intitulado: *¿Qué sabemos sobre partidos en México?* y coordinador del texto denominado: *Los partidos políticos en el DF: avances, estancamientos y retrocesos*, ambos publicados por la UNAM en el 2011.

<sup>3</sup> Tomamos como referentes teóricos los trabajos de Morlino (2005), Beetham (1994) y Manin et al (1999), así como el texto coordinado por Emmerich sobre México (2010).

2. Respeto a los derechos y la ampliación de libertades.
3. Progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica.
4. Rendición de cuentas.
5. Capacidad de responder a las demandas sociales (Morlino, 2005: 261).

Hay algunos de estos criterios que Morlino amplió recientemente,<sup>4</sup> pero principalmente por razones de espacio solamente se toman en cuenta los anteriormente señalados. Se explicará cada uno de ellos conforme se vayan tratando, para después hacer la revisión general de la gestión perredista en la capital del país. Nuestro trabajo es una exploración cualitativa, más que cuantitativa sobre el tema.

## **Ejercicio de gobierno y calidad de la democracia en el DF**

Los temas esenciales que abordaremos en este trabajo se refieren a dos preguntas clásicas para el análisis de la política: cómo se gobierna y para qué se gobierna. Con el fin de responder estas preguntas se recuperan varios de los planteamientos de los especialistas sobre la democracia de calidad, concentrados en el ejercicio del poder. Partimos del planteamiento de Morlino para desagregar y enriquecer algunos de sus elementos con otras propuestas.

### ***1. Respeto a la ley***

Como se sabe, el estado de derecho en México es precario. En el caso del DF hay un doble problema: por un lado, tenemos leyes antiguas y nuevas, muchas de ellas de corte democrático, que no se cumplen; por otro, el marco legal vigente para el DF es de suyo restrictivo en varios de sus elementos para un cabal ejercicio de gobierno. Se trata de dos factores estructurales que, en principio, influyen en la debilidad institucional del régimen político local. Adicionalmente es necesario revisar las aportaciones realizadas por los nuevos gobernantes en la formulación de nuevas leyes y la creación de instituciones de corte democrático con visión de largo plazo. Por otro lado, el respeto a la ley de parte del

---

<sup>4</sup> Morlino hizo una modificación importante de su esquema de análisis en 2011. "...una buena democracia tiene al menos ocho dimensiones de variación que deben colocarse en el análisis empírico. Las primeras cinco son dimensiones procedimentales, por cuanto se atienen principalmente a las reglas y sólo indirectamente a los contenidos. Estas son: 1) *rule of law*, o Estado de derecho; 2) *accountability* electoral, o rendición de cuentas electoral; 3) *accountability institutional*, o rendición de cuentas entre instituciones o interinstitucional ...; 4) competencia entre partidos y de otra naturaleza; 5) participación de diferentes actores, ciudadanos incluidos. Las dos dimensiones sustantivas son: 6) respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de las diversas libertades; y 7) progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica. La última dimensión concierne al resultado y tiene que ver con: 8) *responsiveness*, o responsividad, es decir, la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general derivada de la capacidad de respuesta del gobierno y sus instituciones". Morlino, 2012: 9-10.

gobierno es un elemento indispensable, sobre todo cuando se piensa en dar plena garantía de una estricta impartición de justicia para los ciudadanos en general.

Ya antes mencionábamos las restricciones del gobierno local frente al federal. En la práctica, la acción de gobierno ha sido obstaculizada en momentos de tensión natural, como en el caso de la definición de los presupuestos y de la deuda pública del DF en el Congreso de la Unión. Pero las gestiones perredistas han podido desarrollar sus políticas incluso contando con menos recursos que solicitados a la federación. En todo caso, las metas se han redefinido considerando los montos financieros de los cuales se pueda echar mano.

El comportamiento del gobierno local ante las leyes precedentes no se ha salido de los linderos que la responsabilidad exige, salvo en ciertas excepciones. Desde el comienzo, con Cuauhtémoc Cárdenas, la relación entre poderes ha sido vista como una estructura preestablecida difícil de modificar. Aun cuando en sus discursos de los gobernantes siempre ha estado presente la idea de la formación del estado 32 y de una nueva constitución incluso, esto no ha cristalizado debido a la oposición del PAN y el PRI en el Congreso de la Unión. En el poder legislativo local (la Asamblea Legislativa del DF) se han presentado propuestas de reforma de parte de los legisladores, se han aprobado incluso iniciativas entre varios partidos dirigidas a alcanzar esos objetivos, pero ninguna ha logrado la aprobación de los legisladores nacionales (Reveles, 2012). Se trata de un problema mayor, que no depende de los gobernantes capitalinos.

En cuanto a la formulación de nuevas leyes para el fortalecimiento de la democracia, los gobernantes perredistas han impulsado una serie de iniciativas de la mayor relevancia. Entre otras se pueden mencionar las siguientes:

- Ley de Austeridad
- Ley de Desarrollo Social
- Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo social de Organizaciones Civiles
- Ley de Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores.
- Ley del Derecho a útiles escolares gratuitos para estudiantes de educación básica.
- Ley para un Seguro Educativo a alumnos que pierdan a sus padres o tutores
- Ley de los Derechos de las personas en situación de Extrema Pobreza
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles
- Ley contra la Violencia hacia las mujeres
- Ley de Extinción de Dominio (Reveles, 2012)

Sorprende también que el ejecutivo no sea el “gran legislador” considerando el presidencialismo predominante. Ha sido la asamblea legislativa la principal responsable del trabajo de producción de nuevas leyes y reglamentos. Como partido dominante, el PRD ha ocupado la mayoría de los asientos en la asamblea.

Los tres jefes de gobierno han impulsado sendas propuestas para el fortalecimiento de la democracia. Pero sus prácticas han variado en cuanto al respeto que les merece la ley en materias como seguridad pública y transparencia.

Ni Cárdenas o Ebrard tuvieron tantas complicaciones con el manejo de la ley como le sucedió a López Obrador. El discurso populista del tabasqueño dio lugar a la crítica de parte de sus adversarios, en especial del gobierno federal panista. Desde el principio de su

gestión el ejecutivo local manejó un discurso agresivo hacia el ejecutivo federal. Si bien pronto cambió el tono (adoptando una postura institucional de respeto por la división y el equilibrio de poderes) la disputa entre ambos fue constante.

López Obrador fue respetuoso de las decisiones de los responsables de las distintas carteras de su gabinete, pero no hizo lo mismo con los organismos autónomos encargados de los derechos humanos, la transparencia y la organización electoral; ni más ni menos que las instituciones claves para la consolidación de la forma de gobierno democrática. En cuanto a los dos segundos, la intención del gobernante perredista era tener un mayor control de los órganos a través de personas afines entre sus principales responsables, intentando modificaciones legales para conseguir tal fin.

La falta de respeto al estado de derecho sigue presente en el escenario político local. Como muestra basta un botón: en el comienzo de la gestión cardenista, el programa de gobierno contemplaba la erradicación del comercio ambulante en la ciudad; tres administraciones y 15 años después, el ambulante no sólo no ha desaparecido, sino que se ha esparcido y multiplicado exponencialmente. El problema, sin embargo, no es responsabilidad exclusiva del gobierno local. Sus causas son añejas y su solución no se producirá por decreto. Lo cierto es que pocas han sido las decisiones eficaces de los gobernantes capitalinos hacia el ambulante (Crossa, 2008 y Olivo, 2009). Ocasionalmente se ha logrado la reubicación de comerciantes y el rescate de muchos espacios públicos (plaza públicas, entradas de estaciones de transporte colectivo, parques y jardines), pero continúan siendo muchos los que siguen bajo el control de los comerciantes, con la complicidad de autoridades de rango medio o bajo y de la policía misma.

La corrupción es un monstruo de mil cabezas. En las oficinas de tesorería los perredistas impulsaron políticas de simplificación administrativa que bloquearon el comportamiento ilegal de trabajadores, empleados y directivos. Lo mismo ocurrió en cuanto a transporte público (en especial en el Sistema de Transporte Colectivo, Metro, y en menor medida en servicios como agua y basura (Bruhn, 2000)). Estas disposiciones generaron conflictos fuertes entre el gobierno y las organizaciones de trabajadores, a grado tal de debilitar o cancelar iniciativas frontales de combate a la corrupción. En consecuencia, hay avances pero no se ha erradicado el problema por completo.

La falta de respeto de las normas también aplica para los gobernantes mismos. La impunidad sigue rampante en el caso de los gobernantes, lo que se expresa en la carencia de mecanismos de sanción por un mal desempeño. Así fue, por ejemplo, con los casos de los funcionarios involucrados en presuntos actos de corrupción develados por videos transmitidos en la televisión. Así pasó con los linchamientos de delincuentes de fuero común y en el caso de las muertes de jóvenes en un antro, derivadas de la ineptitud de las autoridades para manejar el caso y de una irreal supervisión y autorización de su funcionamiento.

El sistema de justicia no está garantizado. En efecto hay nuevas leyes en esta materia, pero su aplicación dista mucho de ser una realidad. La impunidad tiene que ver con esta situación, pues no sólo los políticos son los beneficiarios, sino también los “hombres fuertes”, influyentes, de una condición socioeconómica elevada.

Desafortunadamente tampoco en esos casos la acción policial pronta no ha significado su resolución a favor de las víctimas.

Por último, en este rubro debe considerarse la falta de eficacia del sistema de justicia, lo que se ve reflejado en el incremento de la inseguridad, primordialmente en las primeras gestiones perredistas.<sup>5</sup> Asesinatos, robo con violencia, robo a casas habitación, robo de automóviles, extorsiones vía celular y secuestros son todos ellos delitos que siguen una tendencia incontenible a lo largo de casi todos los gobiernos perredistas. Esta tendencia, ciertamente decrece en la gestión más reciente, de Marcelo Ebrard.

La percepción ciudadana respecto de estos problemas es en su mayoría negativa. A tal grado que la inseguridad generó un movimiento cívico de gran envergadura en el sexenio 2000-2003 (López, 2007: 170-171). Hasta que comenzó a aplicarse la “cero tolerancia”, las tendencias se modificaron, sin que hubiera un éxito tal que se dejara de hablar de la inseguridad como parte de los problemas de la capital. Tal vez lo que más afecte a las intenciones y cumplimiento de metas del gobierno sea la falta de credibilidad que le merece entre la mayoría de la población. En efecto, a pesar de que hay indicadores que han decrecido (como lo demuestran Calvillo y otros, 2004), la población no confía en las cifras oficiales y sigue sintiendo inseguridad. Para empeorar, en los últimos años la creciente presencia de la delincuencia organizada dedicada al narcotráfico o el secuestro en el DF ha contribuido a incrementar esa sensación de vulnerabilidad.

El estado de derecho es una quimera, aun cuando en efecto, se hayan formulado o modificado reiteradamente las leyes penales, civiles y electorales recurrentemente en el DF.

## **2. Respeto a los derechos y la ampliación de libertades**

El respeto a los derechos es otra faceta íntimamente relacionada con el imperio de la ley. En esta dimensión, lo que se requiere identificar es si los gobernantes amplían o restringen los derechos señalados. El cambio de un régimen político autoritario a uno democrático y la conformación de un marco legal *ad hoc* para el DF da pauta para ver la evolución de la normatividad en materia de derechos políticos y sociales para todos. Esta normatividad fue resultado principalmente de la iniciativa del partido gobernante; en algunos casos conformó coaliciones legislativas con otros partidos o actores políticos para su aprobación, en la medida en que eran preceptos legales políticamente correctos, de obvia resolución o en los hechos imposibles de concretar.

La libertad de expresión es un derecho vigente desde siempre en la capital del país. Lo más común es elevado número de mítines o manifestaciones que acontecen diariamente en la ciudad, con la tolerancia de las autoridades locales. La oposición panista, de hecho, asumió como bandera esencial la regulación de las marchas.<sup>6</sup> En algún momento también

<sup>5</sup> Según Ward, es probable que el último gobierno priísta haya dejado de hacer su trabajo en materia de seguridad antes de abandonar sus oficinas en 1997. Las cifras así lo señalan. Ward, 2004:433.

<sup>6</sup> Incluso promovió una iniciativa de ley ciudadana, recabando más de 120 mil firmas de capitalinos. La ALDF la recibió a través de los legisladores panistas, pero quedó en la “congeladora”.

ciertas corrientes del perredismo (Nueva Izquierda en específico) adoptaron la misma posición.<sup>7</sup> Pese a todo, ninguna iniciativa ha concitado los votos suficientes para ser aprobadas en la asamblea legislativa.

El trato hacia las movilizaciones en general es tolerante; demasiado, desde la perspectiva de los disidentes. Salvo excepciones, las organizaciones políticas y sociales tienen posibilidad de expresarse en las calles libremente. Conflictos mayores se suscitaron por la provocación del Consejo General de Huelga, organización de los estudiantes de la UNAM que en 1999 realizaron una huelga en la máxima casa de estudios; en 2011, por la represión que la fuerzas de seguridad infringieron contra el sindicato de pilotos, sin tomar una decisión semejante frente a movilizaciones como las del izquierdista Sindicato Mexicano de Electricistas; y en el 2012 en contra de movilizaciones juveniles impulsadas por organizaciones de corte anarquista.

La libertad de expresión está garantizada en términos generales. Sin contar medios de comunicación en su poder, lo cierto es que el gobierno local tiene poco que censurar. El derecho de acceso a la información gubernamental es reciente. Primero fue sancionado en el plano federal y luego en el local. Aun cuando desde el principio de su gestión López Obrador se pronunció por la transparencia, poco después demostró que no estaba dispuesto a encabezar un gobierno transparente. En la asamblea se aprobó una ley que recibió observaciones por el Jefe de Gobierno. Modificada por los legisladores, finalmente la aceptó. Pero no estuvo de acuerdo con la integración del consejo directivo de la misma. Esa postura se modificó en el sexenio 2006-2012, cuando ya no hubo tales problemas y la transparencia se hizo norma ordinaria.

La libertad de organización es un derecho que el gobierno perredista ha respetado sin miramientos. Las organizaciones sociales se han fortalecido y se han constituido nuevas, en la medida en que las políticas sociales dan incentivos para ello. Es un hecho que las organizaciones sociales tienen una vida propia y un dinamismo en el DF, desde antes de la llegada del PRD, que conservan en la actualidad.<sup>8</sup> Naturalmente son menos activas las simpatizantes o militantes del partido gobernante, por los vínculos que se han establecido para la satisfacción de sus demandas.

Más importante (aunque riesgosa) fue la tentativa de apoyar a organizaciones disidentes de los sindicatos afines al PRI con presencia en el DF. Así ocurrió en el Sindicato de Trabajadores del Gobierno del DF o en el sindicato de los trabajadores del Metro (Bruhn, 2000: 132-134). En ambos casos, apoyados en la normatividad federal que afectó el corporativismo priísta del pasado, los gobernantes perredistas buscaron el reconocimiento de las disidencias como interlocutores legalmente válidos, en aras de minar la fuerza de las dirigencias subordinadas al PRI. Los conflictos por tal pretensión no se hicieron esperar, aunque finalmente se resolvieron a favor del gobierno.

El derecho a la participación en la toma de decisiones había sido sancionado en la norma mediante la Ley de participación ciudadana en 1994. Con la reforma de 1997 se

---

<sup>7</sup>Cfr. la iniciativa de Ruth Zavaleta Mercado, integrante de Nueva Izquierda en *La jornada*, 3 de noviembre de 2001.

<sup>8</sup> De acuerdo con Somuano, casi un tercio de las organizaciones de la sociedad civil en 2007 estaban concentradas en el DF. De 1997 a 2007 su tasa de crecimiento había sido de 141. Somuano, 2011: 73.

estableció el plebiscito y la iniciativa popular. En 1998 se derogó y se aprobó una nueva norma que contenía la figura de referéndum. El nuevo ordenamiento fue aprobado únicamente por el PRD en la asamblea legislativa, debido a las divergencias entre los partidos en el DF y en el plano nacional.

La ley tenía como fin la estimulación de la participación ciudadana en la esfera pública, habida cuenta de la exigua participación a lo largo del régimen político autoritario. Pero tuvo problemas desde su elaboración y primordialmente en su aplicación. En 1999 se realizó un proceso para elegir a los consejeros ciudadanos, dándole más atribuciones a los comités vecinales ya existentes, que tenían como tarea la de representar a la sociedad y canalizar sus demandas hacia el gobierno. Con funciones en realidad limitadas para influir a fondo en la toma de decisiones, sin embargo, y pese a las disposiciones legales para evitarlo, el proceso se “partidizó” (De Alba, 2008: 534 y 542-543). En adición, los ciudadanos no participaron de manera amplia y el ejercicio resultó frustrado. Lo mismo sucedió en la segunda elección, que se fue postergando debido a la falta de interés de los gobernantes, de los legisladores, de las autoridades electorales y de los propios ciudadanos.

En el 2011 se eligieron nuevos consejeros ciudadanos. La participación social fue un poco más alta que en la primera, pero a todas luces reducida.

Por encima de estas malogradas experiencias, la vocación perredista en pro de la participación ciudadana se denota en el impulso de figuras como las que aparecen en la mencionada ley: plebiscito; referéndum; iniciativa popular; consulta ciudadana; colaboración ciudadana; rendición de cuentas; difusión pública; contralorías ciudadanas; audiencia pública; recorridos del Jefe Delegacional; organizaciones ciudadanas, y asamblea ciudadana.<sup>9</sup>

Muchas de ellas no son funcionales para una genuina participación ciudadana (como en el caso obvio de los recorridos del Jefe Delegacional). Lo que sí merece la pena destacar es la puesta en práctica de una especie de presupuesto participativo mediante consultas, colaboraciones y asambleas. Este mecanismo ha sido un estímulo para las organizaciones sociales del movimiento urbano popular.

Al principio de las administraciones perredistas, el presupuesto participativo se realizaba en con base en el Programa de Rescate de las Unidades Habitacionales de Interés Social, manejado por la Procuraduría Social del DF.<sup>10</sup> Se daba con la concurrencia de todos los ciudadanos habitantes de una colonia o unidad habitacional. Se discutía en conjunto cuáles eran los problemas a resolver y se decidía el destino de cierta cantidad de recursos previamente fijada por la autoridad. A partir de las reformas recientes a Ley de participación ciudadana, corresponde a los consejos ciudadanos encargarse de la mayor parte del proceso. Los consejos reúnen las iniciativas de los ciudadanos en general para hacer obras públicas para la colonia, barrio o unidad habitacional. Los consejeros pueden

---

<sup>9</sup>*Ley de participación ciudadana*, 2011, artículo 4. Cada uno es explicado en el título IV “de los instrumentos de participación ciudadana”.

<sup>10</sup> Además de ser un ejercicio de participación, funcionaba también para la recomposición de las relaciones de solidaridad entre vecinos, desde la perspectiva de Villavicencio y Durán (2007: 293). Aunque los balances que se han realizado hasta ahora son pesimistas, los especialistas reconocen los avances en esta materia (Zermeño et al. 2001<sup>a</sup> y 2001b).

formular sus propias iniciativas. Como tales tienen derecho de audiencia ante los gobernantes para obtener asesoría y revisar la viabilidad de las propuestas. Los consejos deciden cuáles son las mejores para que sean votadas mediante el sufragio de todos los ciudadanos y, de ese modo, se transformen obligatorias para el gobierno en turno. La intervención de los partidos, en particular del PRD, no ha estado ausente. Sin embargo, los ciudadanos tienen al menos una oportunidad para elegir a sus representantes y cuentan con la capacidad de presentar demandas, aportar iniciativas de solución y decidir por alguna de ellas. Ni más ni menos. En general, los especialistas aprecian lo realizado por los gobiernos perredistas, aun cuando no dejan de destacar los enormes retos que siguen presentes.

### ***3. Progresiva ampliación de la igualdad política, social y económica***

Este es un tema central del ejercicio del poder. Se divide en dos: por un lado, revisar la normatividad vigente y, primordialmente, ver las aportaciones de los gobernantes al marco legal de los derechos sociales. A veces una acción pública con un impacto social amplio se pierde en la coyuntura, no se reproduce más allá de un periodo legal de gobierno, o es modificada en razón de los fines de los nuevos gobernantes. Por ello, resulta indispensable revisar cuáles políticas sociales se institucionalizan, se convierten en leyes, es decir, si se regulan para perdurar más allá de sus autores.

La evaluación se quedaría corta si no se estudia también la instrumentación de políticas específicas sobre cada uno de los principales aspectos de las políticas sociales gubernamentales. Las metas de los programas y principalmente sus beneficiarios son la principal medida para identificar los intereses que los gobernantes representan en el cumplimiento de sus funciones.

Antes de la llegada del PRD al poder no había normatividad alguna sobre los derechos de los capitalinos. Los derechos a la salud, a la vivienda y a la educación estaban resguardados por instituciones federales. A partir de 1997 se sientan las bases para políticas locales que pretendían asegurar una amplia cobertura.

Una de las decisiones iniciales de López Obrador fue la de reducir su salario y el de los altos mandos de su gabinete en un 15%.<sup>11</sup> Con los recursos ahorrados de ese modo, se destinaron a diversas acciones de política social. Posteriormente esa medida se configuró institucionalmente en la Ley de Austeridad del Gobierno del DF.

En materia de salud, además de establecer mecanismos de coordinación más eficaces entre las diferentes dependencias encargadas del servicio, se generaron programas para contribuir a enfrentar las enfermedades más frecuentes y de mayor riesgo. Lo más llamativo fue el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos. Si bien no todos los programas eran novedad, el número de beneficiarios se incrementó significativamente, lo que señala un elemento de distinción respecto de los gobiernos anteriores.

---

<sup>11</sup> Bando número 4, citado en Batres, 2009: 124.

Asentamientos ilegales (“paracaidismo”), falta o ineficiencia de servicios, omisión de pago de servicios de luz, agua o predial, terrenos o viviendas intestadas, litigios de propiedad de diversa índole, eran hechos comunes y corrientes en la capital. La corrupción en la tesorería los alimentaba. Eran problemas que la nueva administración debió enfrentar, no siempre con el mayor de los éxitos ni de manera inmediata, ciertamente. Sin embargo, las políticas en materia de vivienda pronto se constituyeron en claves del programa de gobierno perredista.

En el periodo de 2000 a 2006 se impulsó de manera masiva la construcción de vivienda en el centro de la ciudad y en algunas otras zonas (como en la delegación Benito Juárez), con el fin de aprovechar al máximo la infraestructura instalada y para dar respuesta a la demanda. La recuperación del Centro Histórico con el apoyo de la iniciativa privada formó parte de esa decisión.

El derecho a la vivienda fue visto en relación con el de esparcimiento en el espacio público de la ciudad. En la gestión de Ebrard se puso mayor atención al tema, con la recuperación de calles, plazas, parques, jardines, deportivos y juegos infantiles al aire libre, que permanecían en condiciones de abandono o bien eran espacios propicios para la acumulación de basura, el ambulante, el alcoholismo, la drogadicción o la prostitución.

El derecho al empleo no fue reconocido en el DF sino hasta la llegada de Ebrard a la jefatura de gobierno. Para muchos era otra de las políticas “populistas” del gobierno, con un fin enteramente electoral. La preocupación de los críticos era el tema presupuestal. Por ello los requisitos para ser beneficiario fueron sustantivos para su aceptación por los integrantes de la asamblea y por la opinión pública en general. Ebrard reivindicó a su gobierno como de izquierda, cuestionando indirectamente a la “derecha en el poder” en el ámbito nacional.

En el ámbito educativo es donde hay una extensa cantidad de acciones de gobierno cualitativamente importantes para garantizar el derecho a la educación. Pese a la negativa del gobierno federal de instrumentar la descentralización de los servicios educativos en el DF (como ya se ha hecho en muchas entidades de la república), las políticas en materia educativa han proliferado, tanto de parte de la jefatura de gobierno como de los jefes delegacionales. Ciertamente hay políticas que ya se realizaban en el pasado, como la distribución de desayunos escolares o libros de texto sin costo. Pero en conjunto, las políticas de los gobiernos perredistas sí se distinguen de gobiernos anteriores.

En la educación básica: útiles y uniformes gratuitos, becas y computadoras para estudiantes con promedios altos y libros de texto gratuitos en el nivel de secundaria son las políticas generales que se han establecido.

En el nivel medio superior y superior, el gobierno local inauguró un sistema educativo propio que en la actualidad va desde bachillerato hasta el posgrado. El gobierno perredista hizo primero preparatorias pretendidamente en zonas de alta marginación, recuperando instalaciones ya existentes y más adelante construyendo edificios expresamente para ello.<sup>12</sup> Luego se constituyó la Universidad Autónoma de la Ciudad de

---

<sup>12</sup> Hay estudios que demuestran que las preparatorias no se ubican en las zonas más marginadas. No obstante, los expertos coinciden que su utilidad social es incuestionable.

México, con un abanico de opciones de carreras con orientación hacia la atención de los problemas urbanos.

Otro programa educativo notable fue el de becas para todos los estudiantes inscritos en el nivel medio superior. Primero atendía a los alumnos de las preparatorias del DF, pero después se amplió a todos los bachilleres. El apoyo económico que se brinda mediante este programa debe ser correspondido con la permanencia del alumno en su escuela y, significativamente, con trabajo comunitario.<sup>13</sup>

Una acción del gobierno perredista distintiva en las políticas sociales fue la de la pensión para los adultos mayores, decretada por López Obrador a comienzos de su sexenio. De inmediato causó mucha polémica por su orientación universalista: todos los adultos mayores de 70 años tenían derecho a recibir dinero mensualmente por parte del gobierno. El monto de los recursos presupuestales que se requerían y el hecho de que no todos los ciudadanos de esa edad tenían necesidad de recibirla, fueron las principales críticas. De hecho fue uno de los asuntos de mayor polémica entre el presidente de la república, Vicente Fox, y el Jefe de Gobierno perredista. Todos los argumentos propios del neoliberalismo para impugnar una política “populista” fueron esgrimidos por el gobernante panista, por el PRI y por algunos representantes de la iniciativa privada. No obstante, con el paso de los años esta acción de gobierno se convirtió en un derecho. Y gobiernos de todo signo ideológico la adoptaron como parte de sus respectivos programas.

Una medida importante que buscaba promover el autoempleo fue el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOC), mediante el cual se entregaron (de 2002 a 2006) casi 150 mil microcréditos a personas y a pequeños y medianos empresarios.<sup>14</sup> Dicha acción también fue descalificada por el gobierno federal debido a que no había reglas claras en su funcionamiento (sobre lo cual tenía razón).

La perspectiva de los gobernantes es también notoria en las garantías que se establecieron para los derechos de lo que se denominó una vida libre de violencia, a la no discriminación, a decidir sobre el propio cuerpo y a la libertad de preferencia sexual. En todos ellos se llegó no sólo a la instrumentación de políticas públicas, sino también a la definición o redefinición de las leyes en las distintas materias. La violencia intrafamiliar se sancionó en la ley, y se elaboraron nuevas políticas para atender los problemas de violencia, principalmente hacia las mujeres, niñas y niños. En el caso de la no discriminación, se fomentó una cultura en contra del racismo, el respeto pleno a los discapacitados y también a favor de los adultos mayores.

El derecho de la mujer a decidir sobre el propio cuerpo sirvió de sustento para la despenalización del aborto. Su propuesta y formalización legal generó gran polémica. Organizaciones conservadoras incluso conminaron a la Comisión de Derechos Humanos del DF a interponer una controversia constitucional (para más información, consultar a Hernández, 2006). El órgano local se negó, no así el nacional, cuyo titular sí interpuso la controversia ante la Suprema Corte de Justicia. La Procuraduría General de la República

---

<sup>13</sup> Si bien últimamente se modificó lo de “trabajo comunitario” por actividades para el fortalecimiento de su propia formación educativa, que incluyen tareas mediante internet o ejercicio físico al aire libre.

<sup>14</sup> Batres, 2009: 129.

hizo lo propio.<sup>15</sup> Sin embargo, la propuesta avanzó, estableciendo un referente para otras legislaturas locales, ya fuese para impulsar la despenalización o bien para formular salvaguardas legales con el fin de evitarla.

Otras posiciones polémicas sostenidas por los gobernantes perredistas fueron las referentes al reconocimiento de la diversidad sexual. La lucha contra el SIDA fue una bandera inicial del partido; como política fue sustancialmente diferente a las acciones realizadas por el gobierno federal. Luego, los legisladores del partido, en algunos casos con otros representantes de las minorías partidistas en la asamblea, impulsaron el reconocimiento legal de la diversidad sexual, las sociedades de convivencia entre personas del mismo sexo y su derecho de adopción de infantes.

Otra medida que multiplicó los diferendos fue la del derecho a decidir una muerte digna, conocida coloquialmente como eutanasia (u ortotanasia). Los panistas fueron quienes más se resistieron, sin lograr su objetivo de echarla para atrás.

El reconocimiento de la diversidad sexual dio lugar a la práctica de un discurso pronunciadamente de izquierda, principalmente en el caso de Marcelo Ebrard. El Jefe de Gobierno también estipuló programas de recuperación de espacios públicos con el fin de hacer una ciudad “amigable” para la comunidad homosexual, nacional e internacional.

La ampliación del derecho de participación también habría de contabilizarse en este recuento, pero el tema será tratado más a fondo en el último apartado.

Por razones de espacio, en este artículo no se exponen las cifras de beneficiarios de las políticas sociales de los gobiernos perredistas. Muchas de las políticas se convirtieron en derechos. La Ley de Desarrollo Social se ha modificado con ese fin en varias ocasiones, por iniciativa de los gobernantes. El Jefe del Ejecutivo en el periodo 2006-2012 dio el nombre genérico al abanico de políticas como la “Red Ángel” (en alusión al Ángel de la Independencia, icono del gobierno), un conjunto de beneficios para la población en general que tenían como fin el bienestar social.<sup>16</sup>

Ni el discurso populista ni el perfil de izquierda del partido distanciaron a los gobernantes perredistas de la iniciativa privada. De hecho fue muy difundida la relación entre López Obrador y Carlos Slim, uno de los principales empresarios del país y del mundo, presidente del Grupo CARSO y accionista mayoritario de Teléfonos de México (TELMEX). La vinculación se dio principalmente para la recuperación del Centro Histórico de la ciudad, que implicaba permisos para construcción de vivienda, prestación de servicios y apertura de negocios diversos.

Los vínculos irregulares entre el gobierno y el sector empresarial salieron a relucir con los “videoescándalos” en el año 2004. En efecto, Carlos Ahumada, un empresario mediano muy cercano a integrantes del gobierno local y de la dirigencia nacional del partido, reveló acuerdos de intercambio de recursos financieros (para campañas electorales) por concesiones, permisos y contratos de obra pública a nivel de jefatura de gobierno y de algunas delegaciones. Se desconoce si hubo más casos, pero es probable que sí. Las

---

<sup>15</sup> Todo el proceso está bien documentado por Hernández, 2011.

<sup>16</sup> Cfr. la descripción de cada programa en: [redangel.df.gob.mx](http://redangel.df.gob.mx)

oportunidades de negocios sucios son amplias debido a los endeble sistemas de justicia y de fiscalización, por lo que siempre cabe la posibilidad de que el gobierno entable buenas relaciones con los empresarios a partir del beneficio mutuo (y de la complicidad).

Aunque las relaciones con el sector privado se enfriaron durante el prolongado conflicto desatado por la sucesión presidencial, Marcelo Ebrard redefinió las relaciones a partir principalmente de la negociación de la ley de “antros” y el impulso del turismo en la capital. Hace falta más investigación para establecer el grado de acercamiento entre los gobiernos perredistas y la iniciativa privada, y las consecuencias que ha tenido en su desempeño a lo largo de estos años.

#### **4. Rendición de cuentas**

El respeto al estado de derecho implica equilibrio de poderes, pero no sólo eso. La rendición de cuentas es otro elemento sustancial para la realización de un buen ejercicio de gobierno. Por ello se requiere revisar el funcionamiento de la rendición de cuentas vertical y horizontal. Vertical, estudiando y explicando las tendencias electorales del partido gobernante (como las denominan Przeworsky y otros, 1999). El objetivo es ver qué tanto respaldo ha logrado en cada elección en la cual se ha puesto a prueba su desempeño. Lo mismo puede decirse en el caso de consultas públicas para la valoración de políticas de gobierno.

En el caso de la horizontal, es necesario analizar la interacción del gobierno con los otros poderes, con el fin de ver si fomenta o no un auténtico equilibrio, y primordialmente el grado en el cual los otros poderes controlan o buscan controlar al ejecutivo. Asimismo se requiere revisar la relación que el gobierno entabla con órganos que tienen como fin fiscalizar, regular, mediar e incluso sancionar la actuación del gobierno.<sup>17</sup>

Desde 1997, las elecciones en la capital del país han sido ganadas mayoritariamente por el PRD. La Jefatura de Gobierno, la mayoría de las diputaciones y la mayoría de las jefaturas delegacionales desde el año 2000. Los capitalinos han refrendado su apoyo electoral al PRD en cinco elecciones consecutivas. La mayoría de los electores está conforme con su estancia en el gobierno local.

Cuadro 1. Resultados electorales para Jefe de Gobierno 1997-2006

Año	PAN	PRI	PRD	Otros
1997	15.58%	25.61%	48.10%	10.71%
2000	34.29%	23.43%	38.54%	3.75%
2006	27.66%	21.91%	47.05%	3.39%

<sup>17</sup> En un índice de democracia local de 2006, en el cual se consideraron la competitividad electoral y los derechos civiles, el DF estaba clasificado en 4º lugar, únicamente superado por Guanajuato, Querétaro y Baja California. Somuano y Ortega, 2011:24-25.

2012	13.61%	19.73%	63.58%	3.08%
------	--------	--------	--------	-------

Fuente: Para 1997-2009, Bravo, 2011: 356. Para 2012, IEDF.

Los comicios legislativos han arrojado muchos votos para el PRD. Salvo en el 2000, en los procesos electorales del periodo 1997-2009 se llevó la mayoría de los escaños. De hecho solamente tuvo problemas en la II Legislatura (2000-2003) para ejercer como partido mayoritario.

## CUADRO 2

### Resultados de las elecciones para diputados locales en el DF

AÑO DE ELECCION	PAN	PRI	PRD	OTROS	Votos Efectivos	Anulados	Total de Votos
1991	637,241	1,479,966	390,364	731,785	3,239,356	147,989	3,389,455
	18.80%	43.66%	11.52%	21.59%	95.57%	4.37%	100.00%
1994	1,150,941	1,727,372	901,263	474,433	4,254,009	115,926	4,376,607
	26.30%	39.47%	20.59%	10.84%	97.20%	2.6%	100.00%
1997	695270	907422	1740325	505096	3848875	88084	3,936,959
	18%	23%	44%	13%	98%	2%	100%
2000	1,521,124	955,308	1,334,540	411,527	4,222,499	61,736	4,342,670
	35.03%	22.00%	30.73%	9.48%	97.23%	1.40%	100%
2003	734,833	337,979	1,270,988	478,426	2,822,226	84,732	2,936,167
	25.03%	11.51%	43.29%	16.29%	96.12%	2.90%	100%

AÑO DE ELECCION	PAN	PRI	PRD	OTROS	Votos Efectivos	Anulados	Total de Votos
2006	1,192,758	609,326	2,383,824	496,409	4,682,317	83,420	4,768,632
	25.01%	12.78%	49.99%	10.41%	98.19%	1.7%	100%
2009	603,487	489,155	783,868	796772	2675030	322,596	3060124
	19.72%	15.98%	25.62%	26.04%	87.42%	10.50%	100%
2012	877,911	790,485	1,546,399	1,317,067	4,531,862	212,110	4,743,972
	18.51%	16.66%	32.60	27.76	95.52%	4.47%	100%

Fuente: Para 1997-2009, Bravo, 2011: 367. Para 2012, IEDF.

En el caso de las delegaciones políticas, el partido ha ganado en cinco ocasiones la gran mayoría de las 16 existentes. En el año 2000 perdió seis frente al PAN. Solamente en dos delegaciones los ciudadanos han mostrado una preferencia marcada y constante a favor del PAN: Benito Juárez y Miguel Hidalgo (Alarcón, 2011:193-205). El PAN ganó ambas hasta 2012, cuando cedió Miguel Hidalgo al PRD. Y el PRI obtuvo Cuajimalpa después de un largo ayuno de victorias delegacionales.

Si se considerara solamente esta rendición de cuentas vertical, el perredismo saldría bien librado. Como sabemos, no es suficiente.

La rendición de cuentas aparece en la ley de participación ciudadana, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho de ser informados de la gestión de gobierno. Empero, si detecta alguna irregularidad o delito, su única tarea es informar a las autoridades competentes.<sup>18</sup> En los estatutos perredistas hay una invitación a los gobernantes a guiarse por los principios del partido y en bien de la nación. Nada más.

La rendición se consume mediante otros espacios de participación. Ya mencionamos la experiencia de los consejos ciudadanos. Experimento malogrado, en parte debido a la partidización de la vida pública y en parte a causa de la pasividad de los ciudadanos, que siguen resistiéndose a la acción directa. Además del presupuesto participativo, los gobiernos perredistas han organizado consultas a la ciudadanía. Sin que sus resultados hayan sido vinculantes, los ciudadanos han tenido la oportunidad inédita de expresar su opinión sobre temas como: la instauración del horario de verano en el DF (con la participación de poco más de 300 mil personas), el incremento a la tarifa del Sistema de Transporte Eléctrico Metro (con una exigua asistencia de los ciudadanos: casi 48 mil), la construcción del segundo piso del Anillo Periférico (con la participación de 420 mil 536 ciudadanos), la permanencia del Jefe de Gobierno en su cargo (en la cual se dio la más alta

<sup>18</sup> Ley de participación ciudadana, 2011, artículos 54 y 55.

activación ciudadana con casi 700 mil votos) e incluso si era conveniente o no la apertura de la empresa pública petrolera (PEMEX) a la inversión privada.<sup>19</sup>

El establecimiento del horario de verano fue una disposición del gobierno federal panista, a principios del sexenio 2000-2006. La decisión del presidente Vicente Fox fue rebatida por el Jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador. El perredista decidió poner a consulta el tema; el resultado favoreció la instauración de la medida.

El transporte público es un grave problema que el DF padece desde hace tiempo. Los gobiernos perredistas han pasado por varios aprietos para enfrentarlo, tanto por su gran envergadura como por los intereses privados involucrados. Una decisión como la de la construcción del segundo piso de un tramo del Anillo Periférico fue vista como una política que fomentaba el uso del automóvil, en vez de formular medidas para la regularización, la ampliación y el incremento de la eficiencia del transporte público.<sup>20</sup> El resultado de la consulta fue positivo para López Obrador, quien se abocó a hacer la más grande obra vial de muchos años en la capital (solo superada por la construcción de una nueva línea del metro en la gestión de su sucesor). Una obra que ayudó mínimamente al tránsito vehicular y que no repercutió en una mejora del transporte público.

A principios del sexenio 2000-2006, el rumor del incremento de las tarifas de transporte, incluyendo la del Metro, causó inquietud entre la población. El Jefe de Gobierno dispuso la organización de un plebiscito para decidir. Obviamente, la mayoría rechazó el aumento.

La permanencia del Jefe de Gobierno en el cargo fue la pregunta de una simulación de referéndum revocatorio. Organizado, instrumentado y evaluado por el propio gobierno, los resultados aprobaron mayoritariamente su permanencia en el cargo.

Poco después de iniciado el sexenio 2006-2012, el presidente Felipe Calderón impulsó una iniciativa legislativa para promover la apertura de la explotación del petróleo a la iniciativa privada. El asunto provocó una respuesta amplia de parte del PRD y sus aliados. El Jefe de Gobierno en funciones, Marcelo Ebrard, apoyando a sus correligionarios y a López Obrador en específico como cabeza de la resistencia cívica contra las pretensiones del PAN y gran parte del PRI, decidió la organizar una consulta pública sobre el tema, no sólo en el territorio capitalino sino en toda la república. Sin mayor justificación que el interés de los habitantes por un asunto de tal trascendencia, la consulta se hizo y sus resultados rechazaron la apertura de PEMEX.

Además de todos estos ejercicios, en la gestión de Ebrard (y ahora también la de Miguel Ángel Mancera) se consultó a la ciudadanía con el fin de evaluar la calidad de los servicios públicos, como el de agua, seguridad pública, basura y mantenimiento de la infraestructura urbana. Realizada por el propio gobierno, los datos de este instrumento arrojan elevados y diferenciados índices de insuficiencia, desatención, ineficacia u omisión en la prestación de dichos servicios.

---

<sup>19</sup> Las cifras provienen de Morán, 2010: 157.

<sup>20</sup> Sobre la problemática del transporte público, consultar a Salazar y Lezama, 2008.

En la accountability horizontal encontramos la interacción entre poderes. El Ejecutivo ha asumido su autoridad en el régimen político local, sin menguar el papel del legislativo y el judicial. Sin embargo, el poder judicial carece de vitalidad y no constituye de hecho un elemento de equilibrio ni de control respecto de los otros.

El poder legislativo ha practicado con creces su derecho de legislar. Pero no ha desplegado su facultad formal de control y de fiscalización sobre el Ejecutivo. Ello se debe en parte a un marco legal insuficiente, y en parte al predominio del partido en la composición de la asamblea. Si se examina la producción de iniciativas, los permisos para salir de viaje del jefe del ejecutivo, y los nombramientos que le atañen, en contados casos la asamblea se ha resistido a las propuestas del Ejecutivo. En adición, en materia presupuestal el ejecutivo no ha tenido dificultades, salvo la negativa excepcional de una parte de la oposición y, en sólo un periodo, también de algunos legisladores de su partido (Reveles, 2012).

El marco legal que supera al gobierno capitalino lo hace hasta cierto punto dependiente y subordinado a los poderes federales. El presidente de la República interviene en la designación de dos de los responsables de la seguridad pública y la procuración de justicia. El Congreso de la Unión es capaz de acotar las decisiones de la Asamblea Legislativa del DF y también del propio ejecutivo local. Las relaciones entre tales órganos de gobierno han sido conflictivas en ciertas coyunturas, pero designaciones, presupuestos, iniciativas y decisiones del gobierno local han fluido y se han concretado sin grandes problemas en términos generales. Ciertamente hubo algunas decisiones de gobierno que fueron refutadas por el gobierno federal, incluso mediante recursos legales como la controversia constitucional. Fueron los casos de la despenalización del aborto, la desregulación del divorcio y la creación de las sociedades de convivencia. Pero ninguna revirtió las decisiones de la asamblea.<sup>21</sup>

En lo que sí ha sido invariable la postura del Poder legislativo federal (y de manera indirecta también el Ejecutivo federal) es en la modificación del estatus legal del DF. La asamblea ha enviado propuestas de nueva constitución, incluso consensuadas entre todos los partidos, y ninguna ha logrado la aprobación correspondiente.

En la práctica, ni Cárdenas ni Ebrard sufrieron la animadversión de los ejecutivos en turno. El conflicto germinó en el sexenio 2000-2006, entre Vicente Fox y López Obrador. Y fue de tal magnitud que el Jefe de Gobierno fue desaforado. De por medio no estaba la situación local, sino la contienda por la sucesión presidencial. El jefe de gobierno fue defenestrado debido al incumplimiento de la una ley.<sup>22</sup> El hecho no llegó hasta sus últimas consecuencias (el juicio político) debido a la reversa del presidente Fox, ante la extensa y casi permanente movilización de las bases perredistas y de simpatizantes del tabasqueño.

La relación entre el poder ejecutivo y los órganos autónomos ha sido compleja. Las diferencias sobre la ley de derechos humanos y la de acceso a la información se

---

<sup>21</sup> En el caso de la despenalización del aborto, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó a favor de la norma aprobada en el DF.

<sup>22</sup> Cuéllar y Oseguera, 2011; Hernández Alcántara, 2008.

reprodujeron en cuanto a los órganos encargados de dichas materias.<sup>23</sup> Principalmente ocurrió durante la gestión de López Obrador. Pero el conflicto fue mayor con la autoridad encargada de organizar las elecciones, el Instituto Electoral del DF. Tanto su integración como sus atribuciones fueron amenazadas con propuestas de modificación por parte del ejecutivo y de su partido. Adicionalmente, uno de sus principales medios para presionar fue el de los recursos (Mirón, 2011). Lo mismo pasó con el órgano de transparencia.<sup>24</sup> Estos órganos en conjunto se vieron en condiciones poco propicias para cumplir con su tarea de regular a las instituciones de gobierno.

Uno de los principales retos del gobierno local ha sido la seguridad pública. En no pocos casos los derechos humanos han sido vejados por el mal comportamiento de las instituciones encargadas de la impartición de justicia. Los índices de delitos de todo tipo se incrementaron de manera notable en la mayor parte del periodo de gobierno del PRD, con una ligera disminución en el sexenio más reciente. La inseguridad generó comportamientos en la población de incertidumbre, desconfianza y temor. De ahí surgieron manifestaciones públicas en pro de la seguridad y de fuerte cuestionamiento al gobierno perredista.

La corrupción y la impunidad siguen campeando en las instituciones encargadas de la seguridad pública, lo que induce a la falta de respeto de los derechos humanos de quienes carecen de los recursos suficientes para defenderse. La igualdad ante la ley es ilusoria, no obstante las constantes modificaciones al código penal y los programas de fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública. Es un problema mayor, que se incrementa ahora con el crecimiento de la delincuencia organizada dedicada al narcotráfico y al secuestro.

## ***5. Capacidad de responder a las demandas sociales***

Un gobierno democrático es un gobierno del pueblo o de las mayorías. Una forma de ver si este precepto es cumplido es analizar si el gobierno responde a los intereses generales y, más aún, si estimula y reconoce la participación de la sociedad. Como debería ser claro, esto depende de la concepción ideológica de los gobernantes pero sólo hasta cierto punto. Al no recaer en un monarca o en una oligarquía, en términos teóricos, la democracia exige y posibilita una participación social amplia en la toma de decisiones. El nivel de amplitud depende, en todo caso, de las convicciones ideológicas y de los intereses políticos de los gobernantes. Y mientras más activa sea una sociedad, más presiones habrá en pro de una mayor influencia y de más participación.

La participación ciudadana ha sido una preocupación constante. Por un lado, para contrarrestar el escepticismo de la ciudadanía hacia los partidos (incluyendo al PRD) y, por

---

<sup>23</sup> Sobre las dificultades para construir la autonomía de la Comisión de Derechos Humanos: Monsiváis, 2010: 322-324.

<sup>24</sup> En el 2005 se trató de modificar la integración del órgano de transparencia, pero una de las integrantes (María Elena Pérez Jaén) obtuvo un amparo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las divergencias continuaron hasta el final del sexenio 2000-2006. Cfr. la resolución del máximo órgano judicial en: *El universal*, 24 de noviembre de 2006.

otro, por simple convicción ideológica. Pero no se ha utilizado para saber con claridad cuál es el nivel de satisfacción de los ciudadanos hacia el desempeño gubernamental.

Sobre el caso del presupuesto participativo ya hemos comentado anteriormente. Baste agregar que, si bien existían ciertas figuras de participación barrial en el pasado (como los consejos consultivos o los llamados jefes de manzana) la experiencia reciente dio lugar a la intervención de los ciudadanos en la canalización de recursos públicos (Sánchez Mejorada; Álvarez). Y esta sí es una atribución anteriormente nunca concedida ni, por lo tanto, ejercida. Sin embargo, las formas concretas de evaluación de esta nueva práctica son inexistentes.

Las consultas públicas llevadas a cabo por los gobernantes perredistas han sido fruto de la iniciativa del titular del ejecutivo en turno. Aparecen en el Estatuto de Gobierno, pero no hay obligación alguna de organizarlos, ni sus resultados son vinculatorios.

El grado de acercamiento entre el gobierno y la sociedad es diferenciado. Es estrecho en el caso de las numerosas organizaciones afines o militantes en el PRD. Pero es distante con aquellas ideológicamente diferentes. En términos generales, organizaciones empresariales (grandes y pequeñas), con banderas en pro de la seguridad y en contra de la corrupción, y organizaciones cívicas en favor del derecho a la vida y defensoras de la libertad religiosa, se mantienen al margen de la acción gubernamental e incluso la cuestionan. Por lo general, los gobernantes no han reconocido a estos entes, salvo en contadas ocasiones (como con la ley para regular el funcionamiento de “antros”). Por ejemplo, en el polémico tema del derecho de adopción de los matrimonios homosexuales, los legisladores no respondieron positivamente a la demanda de grupos como PROVIDA de hacer una consulta pública para tomar la decisión.

El ejemplo sirve para evidenciar la falta de tolerancia a la disidencia, que en su momento se expresó en un tema candente, polémico y que por lo mismo demandaría una deliberación más amplia, con la mayor cantidad de información posible y con el tiempo óptimo para tomar la mejor decisión. En este caso, los gobernantes dispusieron que nada de eso era necesario y excluyeron a las minorías del proceso.

En la relación entre el gobierno y la sociedad aparece el clientelismo. Las prácticas políticas de los gobernantes en el DF desde 1997 tienen una orientación colectivista y un afán por la movilización social bien definidos. Por ello no es casual que los actos de gobierno se transformen en momentos de acción social de muchos de los beneficiarios de los programas sociales. La presión sobre los ciudadanos es constante, de suerte que su libertad de organización se ve acotada tanto por la acción de gobierno como por las organizaciones sociales, muchas de las cuales siguen una lógica clientelar e incluso corporativa.

La falta de rendición de cuentas prevaleciente en el DF es correlativa con lo que sucede en el plano nacional. Forma parte de las condiciones de subsistencia de la partidocracia que aqueja a nuestra forma de gobierno. El PRD en el DF no ha marcado la diferencia en este aspecto, como sí lo ha hecho en otras materias. Su responsabilidad es muy grande pues un cambio en el ámbito local podría desatar reacciones similares en el régimen político vigente.

## Conclusiones

Nuestro estudio exploratorio arroja varios elementos significativos que permiten valorar el papel del PRD en el ejercicio del poder de 1997 a 2012, en particular su contribución a la consolidación de la democracia en el ámbito local.

El estado de derecho sigue sin ser respetado, no sólo por los gobernantes sino por los ciudadanos en general. En el caso del DF, se han producido leyes y prácticas de corte democrático, pero aun no han sido asimiladas por todos. Si en materia de obras públicas y combate a la inseguridad hay puertas abiertas a la participación ciudadana, en el ámbito de la impartición de justicia y la administración financiera las condiciones son propicias para la vigencia de privilegios para unos cuantos, para la impunidad y la corrupción.

El gobierno ha sido respetuoso de los derechos políticos vigentes, y ha promovido y concretado nuevos, con lo cual el principio de la libertad sí está presente en su desempeño. Sectores sociales bien identificados han sido beneficiarios directos de varias acciones de gobierno. A menudo, los beneficios se han producido por decreto y luego se han erigido en leyes.

Uno de los principios que ha regido la gestión perredista es el de la igualdad. Las políticas sociales tienen una orientación universalista o tendiente a ello, que contrasta con las políticas del gobierno federal. A contracorriente de las políticas dominantes, los gobiernos de la capital han aplicado medidas de bienestar social para la mayoría, posteriormente emuladas en los ámbitos local y federal.

La rendición de cuentas es una asignatura pendiente en el DF. El problema es estructural y correlativo al peso de los partidos en el régimen político. Si bien el gobierno local está hasta cierto punto subordinado al federal, la rendición de cuentas hacia arriba no ha sido amenazante salvo en el caso del desafuero. Más allá de eso, por lo general el poder ejecutivo no rinde cuentas a nadie. El poder legislativo carece de fuerza (en gran medida por el predominio del PRD en la asamblea) y el judicial mucho menos. La participación ciudadana, ciertamente, ha sido impulsada en este periodo pero con poco éxito en el terreno de la rendición de cuentas.

El control de los políticos sobre las instituciones sigue siendo amplio; las dirigencias partidistas mantienen el control de las estructuras y las bases de militantes y simpatizantes carecen de autonomía para promover, por iniciativa propia, acciones para impulsar políticas, para evaluarlas y, en su caso, para sancionar el comportamiento de los gobernantes. Aun cuando la sociedad civil capitalina es muy activa, adolece de directrices políticas comunes y de sentido fiscalizador.

Los gobiernos perredistas han mostrado una importante capacidad para responder a las demandas sociales. Esto es del todo cierto si se toman en cuenta a las organizaciones afines o afiliadas al partido en el gobierno. Asimismo, si se valora el conjunto de acciones de política social que se han regido por la equidad. Naturalmente hay problemas

estructurales que difícilmente se pueden modificar en el largo plazo, como la falta de empleo, el deficiente transporte público o el comercio ambulante, que expresan déficits en el bienestar social general.

En suma, los principales problemas se ubican en el endeble estado de derecho, la carencia de rendición de cuentas y en la reducida participación ciudadana. La responsabilidad de todo esto no puede achacarse en exclusiva al gobierno. La sociedad ha hecho lo suyo, o ha dejado de hacerlo, contribuyendo con el estado de cosas vigente. Más allá de ello, hay avances sustantivos en el respeto de derechos y la ampliación de libertades, así como en la instrumentación de políticas a favor de la igualdad

### Fuentes de consulta

- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía (Coord.) (2002), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, México, UAM, 671 p.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, Carlos SAN JUAN y Cristina SÁNCHEZ MEJORADA (Coords.) (2006), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM, UAM-A, UACM, INAH y Plaza y Valdés, 527 pp.
- BATRES, Martí (2009), *Las claves de AMLO. Ensayo sobre un fenómeno político en México*, México, Debate, 171 p.
- BEETHAM, David (ed.) (1994), *Defining and Measuring Democracy*, Great Britain, Sage.
- BRAVO AHÚJA, Marcela (2011), “Consolidación y crisis del voto perredista”, en: Reveles, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en el DF: avances, estancamientos y retrocesos*, México, UNAM-Gernika.
- BRUHN, Kathleen (2000), "Cuauhtémoc Rey: PRD en el poder", en; ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro (coord.), *Alternancia y transición política. ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés, pp. 125-146
- CANTO CHAC, Manuel (2000), *Entre lo cívico y lo gubernamental: análisis de la relación entre el gobierno y las organizaciones civiles en el Distrito Federal*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A. C, 143 p.
- CÁRDENAS Cuauhtémoc (Coord.) (1997), *Voces del Distrito Federal: la ciudad que tenemos, la ciudad que queremos* / México, Océano - Fundación para la Democracia - Alternativa y Debate, 204 p.
- COULOMB René y Emilio DAHAU (Comps.) (1998), *La Ciudad de México y sus actores*, México, UAM – Instituto Francés de América Latina, 200 p.
- COULOMB René y Emilio DAHAU (Coords.) (1997), *Dinámica Urbana y procesos políticos 2. Investigaciones recientes sobre la Ciudad de México*, OCIM, CENVI, México, 270 p.
- CROSSA, Verónica (2008), “Los trabajadores en la vía pública: elementos para discutir su legitimidad”, en: SALAZAR, clara Eugenia y José Luis LEZAMA (coords.),

- Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 465-526.
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica y Roberto OSEGUERA QUIÑONES (2011), *El desafuero de Andrés Manuel López Obrador*, México, UNAM-Gernika, 246 p.
  - DAVIS, Diane (2002), *Participación ciudadana y Comités vecinales en el Distrito Federal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
  - DE ALBA, Martha y María Soledad CRUZ (2008), “Participación ciudadana efectiva en proyectos urbanos locales”, en: Salazar, clara Eugenia y José Luis Lezama (coords.), *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 527-566.
  - EMMERICH, Gustavo Ernesto (coord.) (2009), *Situación de la democracia en México*, México, UAM Iztapalapa.
  - FERNÁNDEZ PONCELA, Anna María y María de Lourdes FOURNIER GARCÍA (2003), *La ciudadanía capitalina: confianza y credibilidad política*, México, Estudio Sondeo Opinión; Fundación Academia Metropolitana, 148 p.
  - FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José Florencio, (et. al.) (2001), *Análisis y perspectiva de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 171 p.
  - FLORES PEÑA, Sergio y Enrique SOTO (2005), “La eficiencia del transporte público con respecto a los mercados de trabajo de la ciudad de México”, en: ZICCARDI, Alicia, Carlos ARCE y Enrique CABRERO (coords.), *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, México, CIDE, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, pp. 431-450.
  - FLORES, Genoveva (2006), "Ciudad de México, rebelde y sumisa", en: GONZÁLEZ PÉREZ, Marco Antonio (coord.), *La política más allá de las urnas. Una lectura multidisciplinaria*, México, Casa Juan Pablos/ ITESM, pp. 21-46.
  - FOURNIER, María de Lourdes y Pedro MORENO SALAZAR (Coord.) (2000), *Tiempos interesantes: tiempos de cambio. Preferencia de voto y opinión política en el Distrito Federal*, México, UAM, 281 p.
  - GALEANA DE LA O, Silvia (2006), *Modelos de promoción social en el Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 96 p.
  - GARZA, Gustavo (Coord.) (2000), *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, México, GDF-COLMEX, 768 p.
  - GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio (1997), *Distrito Federal. Sociedad, Justicia y Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 197 p.
  - GUERRERO CHIPRÉS, Salvador (2006), *Claroscuros de la transparencia en el D.F.: horizontes en el escrutinio de la función pública*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal – Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 316 p.
  - HERNÁNDEZ ALCÁNTARA, Carlos (2008), “Los límites del presidencialismo: el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador”, en: ZAMITIZ, Héctor (coord.), *Transición política, alternancia y proceso de gobierno en México, 2001-2006*, México, UNAM-SITESA, pp. 275-297.
  - HERNÁNDEZ VICENCIO, Tania (2011), “El Partido Acción Nacional en la lucha por la no despenalización del aborto en el Distrito Federal”, en: *Andamios*, México, UACM, Vol. 8, núm. 15, enero-abril, pp. 367-398.
  - LÓPEZ LEYVA, Miguel Armando (2007), “La estrategia populista de Andrés Manuel López Obrador: los riesgos para la incipiente democracia mexicana”, en: CASTAÑOS,

- Fernando, Julio LABASTIDA y Miguel Armando LÓPEZ LEYVA (coords.), *El estado actual de la democracia en México. Retos, avances y retrocesos*, México, IIS-UNAM, pp. 159-176.
- MANIN, Bernard, Adam PRZEWORSKY y Susan STOKES (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Reino Unido, Cambridge University Press.
  - MARENGHI y Mercedes GARCÍA MONTERO (2011), “‘Tomen el regalo pero voten como quieran’. Una radiografía del clientelismo político en México”, en: MARTÍ I PUIG, Salvador, Reynaldo Yunuén ORTEGA y María Fernanda SOMUANO (eds.), *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, Barcelona, Bellaterra, pp. 135-162.
  - MARTÍNEZ ASSAD, Carlos (1998), *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*, México, Unidad Obrera y Socialista - Frente del Pueblo - Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 174 p.
  - MEJÍA ALCÁNTARA, Ares Nahim (2006), *Un nuevo marco constitucional para el Distrito Federal mexicano*, México, UNAM, FES Aragón - Miguel Ángel Porrúa, 342 p.
  - MELLADO HERNÁNDEZ, Roberto (2001), *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 174 p
  - MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (2010), “La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político”, en: OLVERA, Alberto J., *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, México, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata, pp. 293-256.
  - MORÁN TORRES, Enoc Francisco (2010), “La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad”, en: REVUELTA VAQUERO, Benjamín y Fernando PATRÓN SÁNCHEZ (coords.), *Democracia participativa. Visiones, avances y provocaciones*, México, Universidad de Guanajuato, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, IFE, pp. 133-162.
  - MORLINO, Leonardo (2005), *Democratización y democratizaciones*, México, CEPACOM.
  - MORLINO, Leonardo, “Observando las diferentes calidades de la democracia”, en: *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato, Vol. 1., Núm, 1, enero-junio, 2012, pp. 9-48.
  - NAVA, Emelina y Jaime RAMÍREZ (2008), “El funcionamiento del sector transporte y las posibilidades de negociación”, en: SALAZAR, Clara Eugenia y José Luis LEZAMA (coords.), *Construir ciudad. Un análisis multidimensional para los corredores de transporte en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, pp. 407-464.
  - OLIVO PÉREZ, Miguel Ángel (2009), “Fragmentaciones y solidaridades entre los vendedores ambulantes de la Ciudad de México”, en: *Iztapalapa*, UAM Iztapalapa, Año 30, Núm. 66, enero-junio, pp. 97-114
  - PARTIDA LARA, Othón (2003), *La Participación Ciudadana en el Distrito Federal: Un análisis desde sus normas e instituciones*, México, IEDF, 86 p.
  - PRADILLA COBOS, Emilio y Demetrio SODI DE LA TIJERA (2006), *La ciudad incluyente*, México, Océano, 288 p.

- PUENTE, Khemvirg (2009), *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Instituto de Acción a la Información Pública del DF, 93 p.
- RAMÍREZ Juan Manuel (Coord.) (1987), *D. F.: gobierno y sociedad civil*, México, El Caballito, 297 p.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (coord.) (2011), *Partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, UNAM-Gernika, 495 p.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (coord.) (2013), *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, UNAM-Plaza y Valdés, en prensa.
- ROBINSON, Scott (Coord.) (1998), *Tradición y oportunismo: las elecciones de consejeros ciudadanos en los pueblos del Distrito Federal*, México, Unidad Obrera y Socialista, 333 p.
- ROJAS DÍAZ DURÁN, Alejandro (2007), *Constitución del Distrito Federal*, México, Porrúa, 512 p.
- SAN JUAN, Carlos (2001), *Ciudad de México: Instituciones y Sociedad Civil. Experiencias de una ciudad en transición*, Xalapa, Cuadernos de la Sociedad Civil No. 4, Universidad Veracruzana.
- SOMUANO, María Fernanda y Reynaldo Yunuen ORTEGA (2011), “Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional”, en: MARTÍ I PUIG, Salvador, Reynaldo Yunuen ORTEGA y María Fernanda SOMUANO (eds.), *La democracia en México. Un análisis a 10 años de la alternancia*, Barcelona, Bellaterra, pp. 15-68.
- SOMUANO, María, Fernanda (2011), *Sociedad civil y democracia en México*, México, El Colegio de México, 293 p.
- TEJERA GAONA, Héctor (2002), "Imaginarios ciudadanos e imaginarios sobre la ciudadanía: procesos electorales e identidad ciudadana en el Distrito Federal", en: ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, Judit BOKSER, Héctor TEJERA GAONA, Nancy THEDE, Daniel ZOVATTO, "Democracia y formación ciudadana", México, IEDF, Colección Sinergia; Núm. 2, pp. 165-197
- TEJERA GAONA, Héctor (2003), “Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la ciudad de México”, en: TEJERA GAONA, Héctor, (et. al), Tercer Concurso de Ensayo, México, IEDF.
- TEJERA GAONA, Héctor (2010), “Participación ciudadana, relaciones clientelares y sistema político en México: un enfoque cultural”, en: CASTRO DOMINGO, Pablo y Héctor TEJERA GAONA (coords.), *Participación y ciudadanía en México*, México, UAM-CONACyT-Juan Pablos Editor, pp. 47-72.
- TEJERA GAONA, Héctor (2010<sup>a</sup>), “Participación y ciudadanía en la ciudad de México”, en: VIVERO ÁVILA, Igor (coord.), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México, IEEM-UAEM-IAPEM-Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-406.
- VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel (2003), *La participación ciudadana en el Distrito Federal: un análisis desde sus normas e instituciones*, México, IEDF, 264 p.
- VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel (2003<sup>a</sup>), *Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal*, México, IEDF, 261 p.

- VILLAVICENCIO BLANCO, Judith y Ana María DURÁN CONTRERAS (2007), “¿Reconstruyendo el tejido social? Programa para el rescate de unidades habitacionales en la ciudad de México con la participación social”, en: CHARRY, Clara Inés y Alejandra MASSOLO (coords.), *Sociedad civil, capital social y gestión local*, México, UAM Iztapalapa-Plaza y Valdés, pp. 277-295.
- WARD, Peter M. (2004), *México, Megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, México, D.F., El Colegio Mexiquense - M. A. Porrúa, 2004, 655 p.
- YANES, Pablo y Virginia MOLINA (Coord.) (2006), *El triple desafío: derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, México, Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social - Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 418 p.
- ZERMEÑO, Sergio (Coord.) (2001), *Retos para la seguridad y la participación ciudadana durante los gobiernos perredistas del DF 1997-2001*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, (Reporte de Investigación. Documento).
- ZERMEÑO, Sergio, Saúl GUTIÉRREZ LOZANO y Luis Ernesto LÓPEZ ASPEITIA (2001), “La democracia impertinente: Comités Vecinales en una cultura estatal”, en: CASTILLO PALMA, Jaime, Elsa PATIÑO TOVAR y Sergio ZERMEÑO (coords.), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, UAP-Red Nacional de Investigación Urbana, 2001, pp. 93-106.
- ZERMEÑO, Sergio, Saúl GUTIÉRREZ LOZANO y Luis Ernesto LÓPEZ ASPEITIA (2001a), “Asociativismo vecinal: entre la atomización y el verticalismo”, en: CASTILLO PALMA, Jaime, Elsa PATIÑO TOVAR y Sergio ZERMEÑO (coords.), *Pobreza y organizaciones de la sociedad civil*, México, UAP-Red Nacional de Investigación Urbana, 2001, pp. 107-130.
- ZICCARDI, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-IIS/ M. A, Porrúa, 237 p.
- ZICCARDI, Alicia (Coord.) (2003), *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Posgrado de Urbanismo/Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 308 p. ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2011), *Sistemas de partidos y elecciones en el Distrito Federal, 1988-2010*, México, TEDF, Cuadernos de Derecho Electoral, 202 p.
- ZICCARDI, Alicia (Coord.) (2003), *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Posgrado de Urbanismo/Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2003, 308 p.