

---

## **Participación democrática y gobernabilidad en la Ciudad de México: el reto del PRD en la transición política\***

*Arturo Alvarado  
Diane E. Davis*

### **Introducción**

PARA LOS OBSERVADORES E INTERESADOS EN LA DEMOCRATIZACIÓN MEXICANA, los años recientes han estado repletos de gratas sorpresas. El mayor bastión autoritario de Latinoamérica finalmente fue alcanzado por un proceso con tendencias democráticas, al menos en sus términos formales. El momento más importante del proceso fue la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la primera elección local de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 1997, y la posterior derrota del mismo partido en la contienda presidencial de julio de 2000.

Ambos procesos acabaron con un gobierno unipartidario que había durado casi setenta años y dieron paso a las exequias de un vetusto régimen de corrupción y clientelismo político en la Ciudad de México. La floreciente democracia había surgido algunos años antes en la ciudad. Entre 1994 y 1995, después de años de presiones y movilizaciones partidarias y ciudadanas, el PRI se encontró con poco espacio de negociación y se vio obligado a apoyar (a iniciar, de hecho) un conjunto de reformas constitucionales que, eventual y paulatinamente, restablecieran los derechos de los ciudadanos

\* El artículo forma parte de un estudio más amplio sobre la reforma del Estado, la inseguridad pública y el deterioro del estado de derecho, apoyado inicialmente por la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation (Grant # 98-56345-000).

capitalinos de elegir directa y democráticamente a sus gobernantes; se eligió al jefe de gobierno de la Ciudad de México, a un conjunto de representantes de la actual Asamblea de Representantes, a sus 16 “jefes delegacionales”, así como a cerca de mil doscientos representantes integrados en los Comités Vecinales.<sup>1</sup> El hecho de que estos derechos ciudadanos básicos estuvieran suspendidos por décadas o fueran derogados a casi nueve millones de habitantes era la piedra filosofal alrededor de la cual se tejía la ilegitimidad democrática del PRI, así como para que se sustentara el debate sobre la ingobernabilidad de la misma ciudad, cuyo bastión priista resistía cada vez menos la creciente oposición social y política contra este reducto autoritario.

Con base en lo anterior, no resultó tan sorprendente que cuando los electores acudieron a las urnas en 1997, para seleccionar a su primer jefe de gobierno apoyaran tan abrumadoramente a Cuauhtémoc Cárdenas, fundador y líder del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Cárdenas no sólo había luchado por la democratización del país dentro y fuera del PRI, sino que había sido víctima del propio sistema autoritario, dado que en 1988 alegó un fraude electoral contra su victoria como candidato a la presidencia. Como jefe de gobierno, Cárdenas simbolizó y abanderó el comienzo de una nueva era en 1997. Y en 2000, cuando decidió movilizar sus bases sociopolíticas en la capital para derrotar al PRI en las elecciones para presidente de la República (aun cuando resultara ganador otro candidato), prácticamente se completó el ciclo de renovación democrática. Las ganancias conquistadas por él en el gobierno local fueron las bases que cimentaron la visibilidad e influencia del PRD nacional. Aun cuando Cárdenas perdió la presidencia contra Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), el PRD ganó de nueva cuenta la jefatura de gobierno de la Ciudad de México, al mando ahora de Andrés Manuel López Obrador. Perdió, eso sí, la mayoría absoluta de la Asamblea de Representantes, así como varias jefaturas de delegaciones, que eran electas por vez primera.

El triunfo del PRD en la capital en 1997 bajo Cárdenas, y de nuevo en 2000 con López Obrador, permite enunciar un conjunto de interrogantes sobre la democratización, y particularmente acerca de los nuevos papeles (roles) de la participación ciudadana en el crecimiento o fortalecimiento democrático de las instituciones y los procesos políticos en la ciudad.

<sup>1</sup> El trabajo se circunscribe a la jurisdicción física de la Ciudad de México, capital de la nación que se subdivide en 16 delegaciones. Esta jurisdicción es parte importante de un área urbana mucho mayor conocida como la zona metropolitana de la Ciudad de México, que abarca los estados de México y parte de Hidalgo, al integrar prácticamente 36 municipios de estos estados y cerca de 18 millones de habitantes.

Entre las principales razones por las que el PRD fue tan exitoso en las urnas, se encuentra, pensamos, el que se presentara como un partido comprometido con la participación ciudadana y con los principios básicos de la democracia, la justicia social y la igualdad, como muchos partidos en Latinoamérica. El propósito de este artículo es incurrir en este tema. Nos preguntamos si este partido en el gobierno ha sido consecuente con sus principios y si ha sido capaz de alcanzar sus grandes propósitos sociales y políticos. Nos interrogamos sobre cómo la transición política ha afectado sus propósitos y sus logros, si acaso este proceso ha debilitado o imposibilitado la consecución de sus metas. Un examen de los casi seis años de gobierno de la capital, en especial contrastando sus actos con su predecesor, el PRI, permitirán responder nuestras interrogantes y mejorar nuestro entendimiento del proceso más amplio de democratización y acceso al poder (*empowerment*, o empoderamiento) de los ciudadanos en México.

Al analizar la naturaleza de la participación ciudadana en la Ciudad de México bajo el gobierno del PRD, debemos reconocer que el camino de dicho partido hacia el gobierno no ocurrió en cualquier sitio o gobierno local, sino en la propia capital del país que es, precisamente, la más grande y probablemente la que presenta el mayor reto de gobernabilidad en el mundo contemporáneo; este hecho tiene implicaciones claras para las posibilidades y límites de la propuesta de democracia desde las bases que planteaba dicho partido, así como para la formación de su agenda política en la ciudad. Cabe preguntarse cómo, precisamente, en una ciudad altamente politizada y movilizadora, con enormes y complejos problemas (viabilidad económica, infraestructura, contaminación, empleo, desigualdad, inseguridad; el lector puede tomar cualquier tema para iniciar), es que se promueve la participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la vida urbana; cabe interrogarse también si algunos de estos problemas han sido planteados por el liderazgo partidario del PRD sin involucrar a los ciudadanos, y por qué ha sido así. También, cuáles han sido los arreglos políticos que el PRD y las bases ciudadanas han tenido que negociar, para mantener su compromiso mutuo y hacia el proyecto de gobierno igualitario y democrático. Es importante recordar que algunos de los casos exitosos de participación ciudadana impulsados por partidos de izquierda en Latinoamérica han tenido lugar en localidades urbanas mucho más pequeñas, como en la muy mencionada experiencia de Porto Alegre, así como otros casos no tan exitosos como el gobierno de Luisa Eréndina, del Partido del Trabajo, en São Paulo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Un examen más amplio sobre los dilemas de las experiencias de gobierno urbano de partidos con fuerte compromiso para con la democracia de bases se halla en Davis (1997).

Un factor que hizo más complicada la primera experiencia de gobierno capitalino del PRD fue el hecho de que el representante electo también tenía interés en la presidencia de la República. Utilizar la capital del país como un escalón hacia dicho cargo, también ha sido un camino previamente utilizado en otras ciudades de América Latina.<sup>3</sup> Pero la historia particular de las conexiones entre gobierno urbano y gobierno nacional en México (que linda también con la relación federalismo-presidencialismo), puso en evidencia el hecho de que Cárdenas (y ahora López Obrador) considerara un éxito —o fracaso— el que la capital de la nación sea un pasaporte hacia la presidencia. Esto tiene un efecto importante en la posición del PRD en torno a la participación ciudadana. De hecho, en la reciente administración la participación ha sido un pivote y un medio ampliamente utilizado como instrumento de gobierno, así como de competencia política con la presidencia de la República, como también con otros grupos políticos y de ciudadanos opositores al gobierno local. De nueva cuenta, el caso de Brasil es ejemplar. El Partido del Trabajo aprendió que si trataba de gobernar la ciudad de São Paulo eficientemente, con algún grado de centralización de las decisiones, como para generar el apoyo de las clases medias y de los comerciantes, y así poder competir por la presidencia del país, entonces tendría que dejar de lado o retrasar varios compromisos con sus propios grupos de ciudadanos que deseaban mantener la participación como el elemento central en la toma de decisiones en la ciudad. De hecho, esta tendencia a utilizar la participación como elemento de formulación de las políticas públicas está presente en el actual gobierno de López Obrador. Si el PRD sólo se preocupara o interesara en el poder local de la ciudad, estas tensiones podrían resolverse o ser más manejables; pero cuando los dirigentes y sus partidos tienen interés en otros puestos públicos nacionales, las tensiones se exacerban. Uno de los propósitos de este trabajo es examinar si el gobierno del PRD en la capital de México ha sido capaz de mantener su compromiso con la participación ciudadana, al mismo tiempo que gobierna la capital y mientras su partido se prepara para contender en futuras elecciones locales y nacionales.

La exposición del trabajo comienza, en primer lugar, por introducir un contexto previo de las estructuras e instituciones de gobierno de la Ciudad de México. Éstas se derivan tanto de la historia como (sobre todo) de las recientes reformas constitucionales de 1995 que permitieron las elecciones y de allí el acceso de la oposición perredista al gobierno capitalino. Examina entonces las propuestas y el debate sobre la participación ciudadana; cuáles fueron las posiciones partidarias, cuál específicamente es la del PRD, y cómo

<sup>3</sup> Véase por ejemplo el estudio de Myers y Dietz (2002).

este partido desarrolló (irónicamente) nuevas estructuras y prácticas de movilización ciudadana aprovechando el legado (post-autoritario) del PRI en el Distrito Federal. La segunda sección se enfoca explícitamente sobre la posición del PRD respecto de la participación ciudadana y a las oportunidades y limitantes políticas que tiene ésta. La tercera sección analiza el reto que enfrenta el PRD cuando busca precisamente gobernar con un proyecto de participación ciudadana en uno de los mayores complejos urbanos latinoamericanos. Estos retos también forman parte del contexto de la competencia entre el PRD, el PRI y el PAN (que tienen sus propios proyectos de participación ciudadana), así como también para responder a los enormes retos de gobierno de una ciudad cuyo rostro sociodemográfico ha cambiado profundamente desde la década de los años ochenta por el terremoto, la reestructuración económica y el cambio político. El artículo examina estos temas y ofrece al final una apreciación de la participación ciudadana bajo el nuevo marco sociopolítico.

### **Contexto general: la estructura de gobierno de la Ciudad de México**

Esta estructura ha cambiado radicalmente en años recientes. Pero entre 1928 y 1987, la capital fue gobernada por un “regente”, quien tomaba todas las decisiones sin el control o apoyo de una estructura electoral, de una representación o mandato ciudadano. El gobierno presidencial instrumentó además numerosos mecanismos de “consulta” que más bien tendían a controlar o eliminar la participación y los reclamos de los capitalinos. Así, hubo una serie de “consejos consultivos” compuestos por habitantes de la urbe; en ellos se escuchaban parcialmente las quejas y demandas vecinales. Los encargados de dichos consejos eran nombrados por el regente y en el mejor de los casos se trataba de órganos de cooptación partidaria, canalizada únicamente a través de o para el PRI. Así también existieron los comités de manzana, y posteriormente los presidentes de colonia y consejeros ciudadanos de la capital.

Fue hasta 1985 que se introdujeron cambios mediante una reforma constitucional de la reglamentación de la Ciudad de México. Entonces, se creó una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, misma que, si bien sus miembros fueron electos por los habitantes de la ciudad, carecía de facultades legislativas reales; sólo tenía capacidad reglamentaria y secundaria, por lo que en el mejor de los casos terminó por un cuerpo consultivo más complejo y representativo de los intereses partidarios en la capital. En 1994, sin embargo, el PRI introdujo la primera de dos enmiendas constitucionales; la segunda ocurrió en 1995, donde se establecía un gobierno representativo, electo por

los capitalinos, cuya pieza mayor era la elección de lo que se llamó Jefe de Gobierno. Esta propuesta significaba una clara victoria del PAN y el PRD, aun cuando el PRI todavía luchó por imponer un sistema de elección indirecto (en donde el jefe de gobierno sería nombrado por el presidente de la República de una lista propuesta por la Asamblea Legislativa) y, todavía más, logró imponer un límite de tres años al primer gobernante electo.

Con la victoria de las fuerzas opositoras, el control autoritario del PRI sobre la ciudad desapareció y entre 1995 y 1999 se añadieron varias reformas constitucionales que terminarían por crear un sistema de representación enteramente nuevo en la ciudad (principalmente en lo que se refiere al gobierno local). Pero también hubo cambios en el sistema federal. Estos cambios incluyen: 1) la elección directa del jefe de gobierno, por un término de seis años y sin reelección inmediata; 2) la elección de 66 diputados a la nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 3) la elección de representantes vecinales (de barrio, pueblo, colonia, o unidad habitacional);<sup>4</sup> y más en general el establecimiento de un sistema de representación vecinal con base territorial para cada delegación, una forma de organización territorial y administrativa heredada de la vieja organización del Departamento del Distrito Federal. Esta propuesta se sustenta en las distintas versiones de la Ley de Participación Ciudadana. Y, finalmente, 4) en 1996 se aprobó la reforma para la elección en el año 2000 de un nuevo cargo llamado Jefe Delegacional. Existen 16 delegaciones en el Distrito Federal. Cada jefe dura en el cargo 3 años y no es reelegible de inmediato. En el "espíritu" de las reformas se esperaba que las dos últimas instituciones trabajaran juntas, en donde los comités vecinales tendrían una función de consulta, de petición (a instancias administrativas y electivas de la ciudad) y de coordinación mediada por el jefe delegacional. Así, los comités eran una forma de consulta y de participación ciudadana.

En teoría, este extenso sistema de representación facilitó al PRD (que ganó las elecciones de 1997 y de nuevo las de 2000) encauzar y movilizar la participación popular y vecinal en cuestiones urbanas, y, al hacerlo así, profundizar la práctica de la democracia en la ciudad. No obstante, la evidencia

<sup>4</sup>Esta elección es por medio del voto universal y secreto de los ciudadanos registrados en el padrón electoral. La elección se basa en "planillas", registradas en cada "unidad territorial" ante el Instituto Electoral del Distrito Federal (Art. 88 del estatuto, 1999). La integración del comité se efectúa conforme a un método de representación proporcional donde la planilla ganadora y otras obtienen tanto puestos dentro del comité como votos captados (o porcentaje de ellos). Quien encabece el comité es nombrado "coordinador" (Arts. 92 y 97). De acuerdo con la ley, se prohibía que autoridad o partido político alguno participara o influyera en el proceso electoral (Art. 94), normas que implicaron un juego político complejo.

sugiere una situación distinta, casi opuesta, al menos en lo que respecta al involucramiento ciudadano en el gobierno democrático, y, todavía más, en el fortalecimiento (o cancelación) de esta instancia como un medio adecuado para escuchar la voz ciudadana, procesarla y responder a ella.

El 4 de julio de 1999 tuvo lugar la elección de los primeros comités vecinales en la capital, un total de 1 352 comités. La participación fue pasmosamente mínima. En una ciudad de casi 8 millones de habitantes, con un padrón electoral de 6.1 millones de votantes, sólo 10% acudió a expresar su preferencia por algún candidato que fuera su representante ante los comités vecinales. Esta situación es todavía más preocupante si la comparamos con la elección de 1997, cuando acudió a las urnas más de 70% de los electores.

¿Cuál es la causa de esta situación? Una explicación del contraste entre estos comportamientos electorales consiste en que la elección de 1997 fue una situación fundadora, la primera vez en generaciones que los habitantes podían votar por sus autoridades, por lo que el compromiso y la energía fueron inmensos. Pero queda todavía por explicar la drástica caída en la tasa de participación de 67%, en sólo tres años. Además, esta caída corresponde a una elección de representantes vecinales que, a la luz de muchas teorías de la participación, deberían ser las de mayor interés ciudadano, porque afectan más la vida cotidiana, de barrio, vecindario (es decir, la interacción social básica), y porque supuestamente (para la teoría democrática) ese nivel constituye el pilar de (más) participación democrática en el esquema de gobierno urbano reformado, y es la base fundadora de la participación cívica. Otra explicación refiere a que no obstante el sostenido apoyo de que gozaba el PRD, el carácter y amplitud de sus propuestas de reforma para garantizar la participación ciudadana las convirtieron en fuente de controversias, de conflicto y de la subsiguiente desmovilización que se hizo patente en dicho proceso electoral. Algunos observadores y miembros de partidos opositores alegaron que fue el mismo PRD el que fomentó la no participación. Una de las consecuencias que hubo fue que el PRD perdió mucho tiempo promoviendo y luchando por esas reformas, justamente cuando debió haber dedicado ese tiempo (y más) a consolidar sus bases vecinales y territoriales en el Distrito Federal. Algunos observadores sugirieron que el bajo "apoyo" electoral debía ser interpretado como un rechazo al trabajo del recientemente creado Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual, desde su creación, se quejó públicamente de que el gobierno del PRD del Distrito Federal no le proporcionó suficientes recursos para operar. Pero una explicación distinta se basa en el hecho de que el gobierno perredista no promovió la participación electoral porque consideraba que la Ley de Participación Ciudadana (marco de

este proceso) era una ley priista y una forma de control que no ayudaría, sino obstaculizaría, al gobierno de la ciudad. En el fondo, se temía que grupos priistas pudieran en un momento dado controlar la mayoría de los comités vecinales y así oponerse sistemáticamente al nuevo gobierno. Una interpretación más muy aceptada entre la opinión pública mencionaba que el boicot a la elección vecinal se debía a la creciente alienación de los ciudadanos (en contra) de los partidos, parcialmente promovida por el PRI y el PAN que deseaban minar las bases del PRD, idea divulgada por algunos panistas pero que también venía de las mismas bases organizativas del PRD en los barrios y vecindarios populares del Distrito Federal. Aparentemente, éstos estaban descontentos con la estrategia de Cárdenas de utilizar la capital y al partido mismo para integrar su plataforma electoral para la presidencia de la República. Pero también había descontento por la forma de la elección creada en la Ley de Participación y, sobre todo, por el fracaso (o desinterés) del gobierno para otorgar recursos (dinero, obras, apoyos sociales, etc.) para los comités electorales y territoriales del PRD (entre estos grupos se encontraban la Asamblea de Barrios y varios frentes populares y sindicatos urbanos). De hecho, los ciudadanos ubicados a lo largo de todo el espectro partidario se quejaron cotidianamente del fracaso gubernamental para proporcionar información sobre sus actos, para apoyar el desarrollo de las campañas de las planillas para comités vecinales, para otorgarles recursos y posteriormente para integrarse adecuadamente. Incluso, durante la campaña se denunciaron diversos boicots contra la participación y contra planillas que no tenían filiación pro perredista (sobre todo por parte de los delegados designados por el PRD) y, finalmente, sobre la confrontación partidista que ocurrió entre muchos comités y el gobierno del PRD. Muchos comentaron que la Ley de Participación estaba “mal diseñada” y que las autoridades no promovieron adecuadamente esta nueva forma de participación cívica vecinal. En algunos casos la queja y la protesta fue dirigida contra la Asamblea de Representantes que había votado la ley.<sup>5</sup>

En concordancia con esto, a pesar de que el PRD no era el único partido implicado en ese extrañamiento de los ciudadanos hacia los partidos, o en el indirecto o hasta explícito repudio electoral hacia la instalación de consejos ciudadanos, consideramos que se produjo un importante daño al proceso, pero también un daño a su propio compromiso y plataforma. El PRD debería ser visto como el responsable de este proceso, del fracaso electoral y de la desmovilización, porque comprometió mucha de su energía y capital político en sus primeros dos años dentro del gobierno para establecer este sistema,

<sup>5</sup> Para un recuento de estos argumentos, véase Valdés (1999).



y además debido a que dominaba mayoritariamente (abrumadoramente) tanto la oficina del gobierno capitalino como su Asamblea Legislativa. No tenía pretextos ni enemigos a quien acusar. En este contexto Cárdenas negó el apoyo financiero requerido por el Instituto Electoral de la capital, el que indicó que un presupuesto tan restringido sólo dañaría o pondría en riesgo la elección. Los costos políticos entonces debía pagarlos el PRD. Después de todo, ganó nuevamente las elecciones capitalinas del año 2000, pero por un margen mucho muy cerrado.

Un aspecto que complicó este proceso fue el hecho de que el considerable gasto de energía que el PRD había dedicado a promover una reforma a favor de una mayor y más directa participación ciudadana (desde la base vecinal y territorial, precisamente), tuvo como consecuencia negativa impedirle cumplir con estos compromisos que son parte sustantiva de sus políticas, y al menos debería producir diferencias entre sus correligionarios. De esta forma el PRD perdió eficacia y muchas de sus conexiones y apoyos electorales y populares, lo cual es un resultado adverso a sus acciones previas, cuando había ganado una lucha contra el PRI y en favor de una mejor Ley de Participación.

### **El tránsito a la participación ciudadana: ¿la batalla ganada, la guerra perdida?**

Esta desafortunada situación puede trazarse desde el momento de la transición y en especial en los costos de despegue, de creación de una comunidad cívica democrática en la capital, una urbe que había sido gobernada por casi 70 años, por un gobierno unipartidario. Cuando el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano fue electo jefe de gobierno en julio de 1997, su tremenda victoria (70% de los votos) produjo una representación excesiva de su partido en la Asamblea Legislativa, así como también impulsó la victoria de los candidatos a diputados federales perredistas en los distritos capitalinos.<sup>6</sup> La enorme mayoría de representantes electos en la Asamblea fueron del PRD (38 de 66), quedando 11 representantes al PRI; otros 11 al PAN, y tres más se repartieron entre el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Igualmente, la totalidad de delegados provenía del PRD o políticos afiliados a la coalición cardenista. Un hecho que ilustra tanto el empuje electoral como el problema que se prefiguraba dentro del PRD respec-

<sup>6</sup> De hecho, en 1997 esta elección produjo el mayor número de diputados nacionales que ha tenido el PRD en su historia; 39 de ellos venían de la propia capital.

to de la participación ciudadana, lo ilustra la composición de su grupo parlamentario local. En contraste con los representantes de la Asamblea Legislativa anterior (en 1995, antes de que el PRI aprobara la elección del jefe de gobierno), los representantes electos en 1997 no venían de la élite partidaria ni tenían experiencia electoral previa. Por el contrario, venían de muy diversas organizaciones urbanas del PRD, sin experiencia legislativa y con compromisos populares de otro orden al esperado por la propia cúpula partidaria. De hecho, la elección produjo sorpresas y conflictos al interior de las facciones perredistas. Una mayoría de este tipo trataría de impulsar beneficios sociales, económicos y gubernamentales para sus bases, impulsando aún más la participación y premiando ésta con prebendas públicas, antes que apoyar lo contrario. Lo mismo sucedió con las elecciones vecinales posteriores, en donde quienes comenzaron a participar y contender pensaban que este proceso debería hacerse con base en su afiliación partidaria (hecho que, no obstante, formalmente no se permitía). En estas elecciones las restricciones habían sido muy severas: sólo se permitían candidatos que tenían un claro vínculo con o respondían a demandas de organizaciones de la "sociedad civil". Esta fórmula fue impuesta por el PRI para impedir el acceso del PRD y del PAN al poder vecinal (Ziccardi, 1998: 13). Así, con el resultado electoral de 1997, que creó una excesiva mayoría perredista, el PRI, irónicamente, se tornó insignificante en la política local, como también le ocurrió al PAN (pero en menor medida como lo demostró la elección local del año 2000). Incluso se borró por un periodo de tres años la composición plural de la política urbana en la capital, en todos los niveles.

De cualquier forma, la composición partidista de la Asamblea trajo resultados tanto benéficos como adversos. Resultó benéfica debido a que esto significaba que el partido que recién accedía al poder tendría pocos oponentes con quien negociar en la urbe, y así le sería posible introducir cambios reglamentarios para impulsar sus políticas urbanas preferidas. Pero también tuvo consecuencias imprevistas. Los activistas electos tenían expectativas extraordinariamente altas por la victoria perredista y, al mismo tiempo, nula experiencia de gobierno, dado que provenían de organizaciones sociales que habían combatido al PRI. Esto significó también que o no sabían o tampoco aceptarían las reglas del proceso legislativo y las prácticas de la vida política-gubernamental, sobre todo aquella asociada con la toma de decisiones en el antiguo régimen no democrático. Esto también implicaba que ellos no estarían dispuestos a entablar compromisos en la búsqueda de sus propósitos legislativos y gubernamentales. Debido a que el PRD llegó al poder con el mandato de establecer una democracia social de bases, y por el hecho de dominar la Asamblea, estaba confiado de que lograría tal objetivo, y encauzó

sus energías a establecer un nuevo conjunto de estructuras y procesos políticos que, supuestamente, los ayudaría a gobernar democráticamente y con el apoyo ciudadano en el futuro inmediato. Esto también conllevó el hecho de que hicieran pocos o mínimos avances para establecer una nueva política urbana, y fue esto mismo lo que produjo un descontento inicial entre los ciudadanos. El gobierno del PRD no inició ni una reforma administrativa en torno al presupuesto de ingresos y gastos, como tampoco intentó siquiera reestructurar las complejas finanzas locales, situación que permitió la permanencia de las prácticas administrativas discrecionales y corruptas, algo que Cárdenas había prometido erradicar.

Una de las reformas propuestas en el año 2000 consistía en establecer comités ciudadanos (territoriales) que formalmente elaborarían la agenda de gobierno local y estatal. Esto se lograría mediante un sistema de asambleas vecinales donde éstas otorgarían los recursos y, si fuera necesario, propondrían plebiscitos o referendos, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana. El PRD propuso también mecanismos de monitoreo para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Uno de los propósitos de esta reforma consistía en canalizar el impulso organizacional de las asociaciones vecinales y sociales ligado al PRD (el movimiento urbano popular; los todavía grupos diversos de damnificados; la Asamblea de Barrios, etc.) que continuaban siendo las bases electorales del partido. Ambas propuestas tenían claro sentido político, en parte importante porque el PRD desde su formación había impulsado una política más participativa y representativa, donde los ciudadanos deberían ser quienes definieran la política pública. Igualmente importante, este plan permitiría al PRD diferenciarse completamente del PRI (no obstante que las prácticas asistenciales de otorgar becas a grupos sociales específicos que tiene el gobierno actual del Distrito Federal semejan las del antiguo PRI), un movimiento táctico que proponía garantizar el apoyo ciudadano al partido tanto a nivel local como nacional; así también se esperaba facilitar la participación de estos grupos en el contexto urbano general.

Pero el gran problema con la posición purista del PRD consistió en que no encontró ningún apoyo para sus ideas entre el PRI o el PAN; asimismo, dado que cualquier cambio hubiera significado una modificación constitucional, esto hubiera significado una larga lucha sin tener una victoria cierta. Así, aunque la elección de 1997 dio al PRD una fuerte mayoría en el congreso local, la agrupación sola no tenía el poder suficiente para echar a andar tal reforma sin el apoyo de otros partidos contendientes. De hecho, la fragmentación político-partidaria de la capital es un componente estructural de la lucha política y condiciona tanto la creación de acuerdos como también la con-

ducción del gobierno local. Prácticamente no hay una sola medida de política pública que cuente con una mayoría sólida que la respalde.

No resulta sorprendente entonces que el PRI respondiera al plan del PRD reiterando su proyecto de una reforma limitada a la participación y a la rendición de cuentas, argumentando que los comités ciudadanos o vecinales debían ser sólo consultivos, no ejecutivos, y que no debían tener vínculo legislativo directo con el gobierno ni mucho menos capacidad de elaborar políticas. Desde el punto de vista del PRI, la participación ciudadana se entendía sólo como una forma de reforzar viejas prácticas corporativas y clientelistas de control en la ciudad, las cuales se habían logrado limitando la movilización y utilizando mecanismos de intermediación conectados al partido y no a la estructura de gobierno. Finalmente, el PRI tomó una posición de fuerza de oposición en contra de los esfuerzos del PRD de elevar las capacidades legales de la Ciudad de México al estatus de una entidad federativa, o aun a crear un nuevo estado que llamarían Anáhuac. En cuanto a otros componentes de la reforma, la preocupación del PRI era evitar un fortalecimiento del PRD a tal grado que pudiera inclusive llegar a competir con ese partido por la presidencia (recuerde el lector que Cárdenas había competido exitosamente en 1988; de hecho, en ese año tuvo un resultado arrollador en la votación de la capital y el PRI buscaba a todas luces evitar que se repitiera esta situación). Y en 1997, cuando tanto la capital del país como también numerosos estados eran ganados por la oposición, mantener la presidencia se tornó un tema de la mayor importancia para el PRI.

El PAN, por su parte, rechazó ambas propuestas; en cambio, elaboró un proyecto propio de ley de participación y de una estructura de gobierno distinta. Algunos miembros del PAN sí elaboraron una serie de iniciativas, pero no como grupo; además, con un apoyo electoral en la capital menor a la de los dos grandes partidos, su propuesta hubiera sido prácticamente ignorada por ambos. En consecuencia, el PAN boicoteó ambos planes y se abstuvo de votar en la asamblea en el momento en que se debatieron las iniciativas de ley. Esto contribuyó a polarizar las posiciones. El estancamiento subsiguiente del debate de estas propuestas divergentes, no sólo limitó la capacidad del PRD para promover otros cambios de política de importancia, sino también obligó a forjar nuevas alianzas políticas —con el propósito de aplicar la reforma— que llegarían a limitar la popularidad del PRD. La mayor evidencia al respecto se dio en la forma como el PRD se apoyó en organizaciones de izquierda mucho más radicales que el partido, como el Frente Popular de Iztapalapa, con diversas fracciones del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), y el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). La inclusión de estos grupos más radicales dentro

del PRD implicó para estos grupos incrementar sus expectativas en relación con lo que ellos recibirían de esta alianza, en términos de proyectos y políticas urbanas. Así, a la llegada del PRD a la administración de la capital exigieron que se cumplieran sus demandas, tratando de empujar al PRD aún más hacia la izquierda, mientras este partido apenas podía mantenerse en una posición menos radical.

Existía efectivamente una considerable afinidad electiva entre el PRD y los fines de estos movimientos radicales, aunque las alianzas tuvieron la desafortunada consecuencia de limitar el apoyo a los grupos centristas en los planes de gobierno urbano. Esto quedó ejemplificado en la larga y desgarradora huelga estudiantil dentro de la Universidad Nacional Autónoma de México, apoyada por el STUNAM, que duró prácticamente un año y convirtió a la educación pública superior en el tema principal de debate nacional contra las propuestas de Cárdenas. El mismo Cárdenas se vio forzado a aceptar el uso de la fuerza pública contra la huelga estudiantil, una alternativa que trató de evitar para mantener sus (ulteriormente inútiles) alianzas con grupos radicales. Para cuando tuvo que utilizar la fuerza pública había perdido apoyo tanto de grupos radicales como de muchos moderados. Conflictos como éste ayudaron a profundizar las fisuras que emergían dentro del PRD. Las nuevas divisiones no sólo se debieron a la inclusión de los grupos radicales, sino a las nuevas diferencias que emergían entre los grupos de representantes electos del PRD, cuyas acciones y luchas se enfocaron más sobre el proceso legislativo y la arena de competencia política electoral nacional, que sobre la elaboración de una nueva política urbana que tuviera contenido social y de justicia, que tanto habían defendido.

En una parte de esta división estaban los representantes de las bases organizacionales y los movimientos sociales que integraban al PRD, tales como la Asamblea de Barrios, las Uniones de Vecinos, y la asociación Nueva Tenochtitlán, por nombrar algunos pocos; cada uno de ellos había luchado para resolver problemas urbanos como la escasez de vivienda y obtener otros servicios urbanos en la capital. Varios de los candidatos victoriosos del PRD para la asamblea local en 1997 habían sido líderes o representantes de estas asociaciones y prácticamente ninguno tenía experiencia legislativa o de gobierno previa. A medida que el debate sobre la reforma urbana se abrió paso, surgieron fricciones entre ellos y los delegados delegacionales designados por el PRD, quienes en la mayoría de los casos venían de las altas jerarquías de la estructura organizacional del PRD, y habían sido nombrados precisamente debido a su conocimiento (y aún experiencia) legislativa previa.

El resultado fue un creciente debate dentro del PRD, en algunos casos confrontación, que se desarrolló al grado de vulnerar ciertos liderazgos; prin-

principalmente se dio una confrontación entre los políticos experimentados y los líderes y activistas de base, quienes tenían más demandas de sus bases. Este potencial cisma era en cierta forma un golpe mortal a la propuesta, a la demanda de mayor participación democrática, al ala más izquierdista del partido, más comprometida con sus bases. Esto también hizo surgir cuestionamientos sobre la capacidad administrativa, de gobernar, del PRD, dado que la falta de consenso político limitaba tanto la certeza como la coherencia con que se podía elaborar y aplicar cada política. Así no pasó mucho tiempo desde la llegada del PRD al gobierno capitalino, para que se empezaran a manifestar quejas públicas en toda la ciudad contra las mal formuladas políticas urbanas del PRD, que podían ciertamente tener buenas intenciones, pero su aplicación era pobre y su resultado peor; parecía anunciarse un fracaso de la mayoría de las promesas de campaña. Aun los políticos más experimentados dentro del PRD reconocieron que los primeros meses de su administración se caracterizaban por la inacción, la inactividad. Ciertamente, durante el primer año de gobierno de Cárdenas prácticamente no se inició ninguna acción habitacional; además, se suspendieron drásticamente todas las obras públicas iniciadas o en proceso emprendidas por el gobierno del regente Óscar Espinosa Villarreal; los añejos problemas del drenaje y las inundaciones continuaron plagando la ciudad; una terrible sequía azotó la capital durante la primera primavera de su gobierno; la proliferación de actividades del sector informal en el centro de la ciudad y los distintos mercados permanecieron como un problema endémico; las deplorables condiciones del transporte amenazaron con empeorar, si no es que así ocurrió. Y entre todos los problemas, la ciudad todavía vivía la peor ola de criminalidad que se recuerda en la historia.

Es una gran ironía que la desastrosa entrada del PRD al gobierno local, al igual que los conflictos internos y la creciente preocupación ciudadana sobre su eficacia, se debían al compromiso partidario por una buena causa: la de fortalecer la participación ciudadana en el gobierno local. Aun así, fueron la inacción, la parálisis gubernamental y la división las que debilitaron la capacidad de la mayoría de sus propósitos primarios de democratización. El resultado (de más largo plazo) fue la creación de un método de participación ciudadana que estaba completamente deslavado, degradado para incluir tanto los intereses del PRI como los del propio PRD.

La Ley de Participación Ciudadana que finalmente inició su vigencia en diciembre de 1998, a casi un año de que el PRD llegara al gobierno, otorgaba a los ciudadanos el derecho de recurrir al plebiscito, el referéndum, y la iniciativa popular, así como el de llevar a cabo consultas vecinales, recoger quejas y denuncias, propuestas, presentar propuestas públicamente, organi-

zar audiencias vecinales con autoridades y visitas de autoridades delegacionales. No obstante, todas estas medidas tenían una base legal débil y una capacidad vinculatoria menor, dado que, por ejemplo en los dos primeros casos resultaba difícil la propuesta ciudadana de un referéndum<sup>7</sup> o de otras formas de elaboración de políticas de gobierno desde abajo (y por ello un gobierno desde las bases). Aún más, los comités vecinales que se suponían serían el pivote para el complejo proceso de participación ciudadana tenían sólo facultades consultivas, sin capacidad ejecutiva ni legislativa, a tal punto que si los vecinos organizaban una audiencia, una consulta o una protesta contra cualquier autoridad delegacional por sus actos, las autoridades sólo estaban obligadas a escucharlos, pero no a proceder para corregir los actos denunciados; ninguna autoridad estaba obligada a actuar de acuerdo con las decisiones ciudadanas. Finalmente, aunque se asumía que estos comités representarían los intereses vecinales ciudadanos, sirviendo de unión entre éstos y las autoridades locales, la integración de cada comité vecinal se basaba en un sistema de representación proporcional inédito (y que los propios vecinos malentendieron), con varios puestos garantizados tanto para la planilla ganadora, como para otras contendientes, cumpliendo con una representación mínima obligatoria para cada una de ellas. Si bien esta proporcionalidad podría resultar benéfica para integrar pluralmente los intereses vecinales de distintos grupos, a la luz de los hechos simplemente produjo conflictos y dificultó el trabajo de los comités.

El resultado fue un sistema de participación local basado más en el conflicto que en la cooperación y la coordinación entre vecinos, dado que la gran mayoría de las asociaciones vecinales estaba dividida a lo largo y ancho del espectro partidario.<sup>8</sup> Hubo una gran confusión sobre las formas en que se

<sup>7</sup> Respecto del plebiscito en la primavera de 2002, un grupo de ciudadanos logró juntar las firmas necesarias para solicitarlo sobre el proyecto urbano del segundo piso de Viaducto y Periférico. 54 organizaciones civiles de la ciudad solicitaron el 18 de junio al gobierno del Distrito Federal la realización de un plebiscito para definir si se llevaba a cabo o no el proyecto de los segundos pisos en esas vías. *Reforma*, Ciudad de México, 18 de junio de 2002. No obstante, el 14 de junio anterior el propio López Obrador solicitó al Instituto Electoral del Distrito Federal la elaboración del plebiscito, a sabiendas de que se habían logrado recolectar las 33 mil firmas necesarias para solicitarlo. Es la primera vez que ocurre tal situación. El resultado (cualquiera que sea) debe ser una lección clara a favor o en contra del proyecto de participación ciudadana.

<sup>8</sup> Aun cuando las autoridades electas insistieron en que en la selección de candidatos los partidos políticos no deberían tener injerencia, la mayoría de los comités electos tenían alguna relación, directa o indirecta. Esto se hizo evidente en los nombres y colores de cada planilla vecinal. Por ejemplo, la mayoría de las planillas en la Colonia del Valle, bastión panista conocido también como la "laguna azul", utilizaron el color oficial del PAN como identificación. En

integrarían los comités así como su manera de coordinarse una vez constituidos. Muchos de los contendientes consideraron que el ganador de la mayoría tomaría el control administrativo del comité, pero la ley establecía la integración proporcional. En muchos casos no hubo claridad sobre la asignación de puestos, cargos o tareas internas. Hubo también preguntas sobre la remuneración de los miembros del comité vecinal, y al enterarse de que el cargo era honorario se produjo un gran descontento.<sup>9</sup> Ambos temas produjeron conflictos y problemas organizacionales que, ulteriormente, limitaron la capacidad de los comités de representar efectivamente a sus vecinos. Esto ayuda a explicar por qué muchos ciudadanos comenzaron a cuestionar al gobierno de Cárdenas, y por qué la visión más común de esta primera experiencia de participación ciudadana produjo muy pocos resultados en términos de la integración vecinal, en el ámbito de la legitimidad del proceso participatorio, y finalmente en el sostenimiento del poder organizacional y la popularidad política del PRD.

### **La participación ciudadana después de 1997: de la euforia al desencanto**

La Ley de Participación Ciudadana fue reformada en 1999, y en esta ocasión el PRD fue capaz de atender el cumplimiento de sus metas de campaña y desarrollar nuevos planes urbanos. Pero, como lo mencionamos anteriormente, ahora tenía el reto de mantener la cohesión y coherencia y la participación ciudadana al mismo tiempo que administraba la ciudad. Como si este reto no fuera suficientemente complicado, se le sumaba el hecho de que Cárdenas (y aun hoy día López Obrador) era considerado cabeza de una coalición opositora y por ello uno de los principales candidatos a la presidencia

---

una encuesta hecha por Arturo Alvarado en 1999 a los comités vecinales se encontró que una importante proporción de coordinadores de las planillas había tenido experiencias previas en otro tipo de asociaciones vecinales; asimismo, había tenido experiencias en trabajos de partido y, aún más, eran miembros de alguna organización. Hubo colonias enteras en Iztapalapa que apoyaron líderes del PRD. Así las asociaciones vecinales tendían a dividirse de acuerdo con los partidos a los que se afiliaban sus integrantes, a menos que un territorio completo de un comité vecinal estuviera cubierto por un solo partido (Alvarado y Davis, 2000).

<sup>9</sup>En las primeras etapas de la campaña hubo expectativas de que el cargo sería remunerado mediante cuotas, o al menos mediante apoyo para gastos de operación. Pero la nueva ley no contemplaba este aspecto, como tampoco imponía la identificación de los miembros del comité, de manera que pudieran conseguir una credencial, incluso la vieja y famosa "charola" con la que los dirigentes se identificaban y que en ocasiones anteriores sirvió para obtener prebendas personales o de grupos.



de la República. Esto permitió que continuaran las críticas del PAN y del PRI, quienes estaban a la espera de una oportunidad como ésta para oponerse a las acciones del gobierno. Resultaba evidente que no habría fondos federales para la ciudad mientras el PRI dominara el Poder Ejecutivo. En 1998, el Distrito Federal fue excluido del ramo 33 (tanto por el grupo parlamentario del PRI como por el del PAN), un importante fondo presupuestal federal para infraestructura, servicios y combate a la pobreza en los órdenes estatal y municipal. Además, el nuevo gobierno “heredó” una inmensa deuda pública de las anteriores administraciones —priistas por supuesto—, lo que limitó aún más severamente las posibilidades del gasto de la nueva gestión.

Aún antes que Cárdenas asumiera su encargo, el PRI empezó a utilizar artimañas para bloquear y alterar las (alternativas de) finanzas urbanas, utilizando su pseudo compromiso con políticas de austeridad, promoviendo políticas de libre mercado, y otras cosas que redujeran las transferencias a la ciudad; esto era posible en la medida en que el presupuesto de la ciudad aún era sometido a la aprobación del propio presidente de la República. En cuanto Cárdenas inició sus gestiones como jefe de gobierno de la ciudad, el gobierno federal recortó y acotó aún más el presupuesto de gastos de la capital, situación que limitó las capacidades de Cárdenas de introducir nuevas políticas urbanas (que él supuestamente hubiera querido), o, al menos, obstaculizar aquellas que reclamaban los habitantes de la urbe a través de su llamado a crear y promover nuevas estructuras de participación local democrática. Estos recortes antagonistas se incrementaron en 1999, disminuyendo aún más un presupuesto restrictivo, lo que forzó a Cárdenas a eliminar algunos programas.<sup>10</sup> Estas batallas partidarias pretendían minar el enorme poder del PRD y mostraron una sistemática falta de cooperación de las autoridades nacionales, como también afectaron otros campos; por ejemplo se retrasó la ayuda externa de agencias internacionales. Algunos recursos de la ciudad se basan o dependen de instituciones como el Banco Mundial; en la medida en que existía la costumbre para la ciudad de que todos los proyectos financiados por el exterior fueran aprobados por las autoridades nacionales, el nuevo gobierno no tenía otra ventanilla donde solicitar estos fondos. El gobierno federal actuó con lentitud, si no es que con negligencia, al aprobar proyectos para la ciudad, especialmente aquellos de infraestructura y vivienda.

<sup>10</sup> Frente a estos constreñimientos no sorprende que los pocos éxitos de Cárdenas —que abarcan desde fomentar las oportunidades de participación, la creación de nuevos marcos institucionales como la nueva comisión metropolitana (que ulteriormente fue bloqueada), hasta el incremento del pago en impuestos y el combate (mínimo) a la corrupción— fueran aquellas medidas relativas a la reforma en la administración y no en el gasto público. De hecho, el gobierno tuvo un enorme superávit en el ejercicio del primer año.

Mas el problema para Cárdenas no era sólo el que la escasez de recursos limitara su capacidad para enfrentar los retos urbanos y las demandas de los grupos populares y de clases medias, aunque estos recursos hubieran permitido cumplir varias de las promesas de campaña y mantener la popularidad del PRD. La falta de recursos lo obligó a olvidar grandes proyectos partidarios y de campaña y apoyar otros —tal como el de la renovación del centro histórico—<sup>11</sup> y utilizar los recursos asignados para otros proyectos que consideraba más prioritarios. Muchos grupos (votantes de Cárdenas en especial) se vieron sorprendidos cuando vieron al jefe de gobierno aceptar dichas propuestas, pues lo consideraban de izquierda y (según ellos) no sería propenso a apoyar proyectos directamente asociados con la élite terrateniente urbana en la capital. López Obrador también apoyó el proyecto. Esto contribuiría a la alienación de algunos grupos del PRD y a divisiones internas. Más aún, estos proyectos no estaban siendo aplicados con la participación ciudadana (a menos que el lector considere que los miembros del fideicomiso del Centro Histórico sean un grupo democrático, representativo y que fomenten la voz ciudadana de los habitantes del propio centro), y la gran mayoría de los residentes del centro no tenían entusiasmo respecto del plan.

Cárdenas enfrentó, además, un nuevo conjunto de problemas urbanos que la mayoría de sus predecesores lograron evadir, o al menos lograron enterrar, para eliminarlos de la agenda pública. El primero y más candente fue la ola de criminalidad y la llamada inseguridad pública, que se exacerbaba desde el aumento del crimen común, hasta la aceleración de actividades tipo mafia. Un problema adicional fue el de los vendedores ambulantes, algunos de los cuales están involucrados en la venta de bienes ilegales (mercancía robada, de contrabando, piratería de marcas comerciales, venta de drogas, de armas, etc.). La combinación de ambos problemas generó un cóctel explosivo y esta escalada de crimen y violencia se combinó con un tercer y añejo problema, el de la corrupción policiaca. Estos problemas se han retroalimentado mutuamente por décadas, al grado de configurar las principales preocupaciones ciudadanas sobre el orden social y el respeto a la ley. Además, han sido la mayor fuente de insatisfacción y crítica al gobierno. Un informe de 1998 auspiciado por varias asociaciones nacionales y capitalinas, señalaba a la ciudad como una de las más peligrosas del mundo.<sup>12</sup> Así, la

<sup>11</sup> No obstante, cabe mencionar que otros proyectos de magnitud como la renovación de la Alameda y del corredor de Reforma fueron censurados y atacados por los propios militantes del PRD dado que se habían opuesto a ellos desde gobiernos anteriores. Incluso, los grupos más radicales amenazaron con cancelar el proyecto o bloquearlo si continuaba.

<sup>12</sup> Al respecto la literatura es abundante. Véase Dueñas *et al.* (1998); Rufz Harrell (1998), Fajnzylber (2001) y otros estudios de los autores, entre ellos, Alvarado y Davis (2000).

inseguridad pública se convirtió pronto en la prioridad más urgente de los residentes de la ciudad, y se volvió el tema central de discusión privada y pública, en la sociedad y en la Asamblea de Representantes; esto inspiró al equipo de gobierno de Cárdenas a introducir nuevos vínculos con la comunidad —a través de comités llamados de participación ciudadana en la seguridad, en las áreas de atención del gobierno— para enfrentar el problema; incluso, por razones no directamente conectadas con este problema, tuvo que cambiar a Rodolfo Debernardi, su secretario de Seguridad Pública, un general retirado, por Alejandro Gertz Manero, más ligado a los grupos de negocios.<sup>13</sup> Además, buena parte del control policial seguía en manos de miembros de la antigua élite política (principalmente dentro del PRI) y estos tenían el control de gran parte de los mandos y bases policiales. Además, la corrupción, la arbitrariedad y la impunidad policial eran endémicas. Por ello, los propios ciudadanos —aun aquellos que tenían acceso al poder mediante comités o bases de apoyo— pudieron hacer muy poco, si acaso, en este rubro. El miedo y una verdadera preocupación por su integridad personal invadía a los ciudadanos que participaban en esos comités de seguridad pública, que eran más un gesto que acción efectiva.

Si bien hemos presentado un panorama sombrío, esto no quiere decir que todo haya sido negativo desde el ingreso del PRD y de Cárdenas al gobierno del Distrito Federal, al menos con respecto a la política urbana; lo que sí es necesario examinar es si el proyecto perredista de democratización y participación ciudadana fracasó o no. Por supuesto que hubo avances y cambios que deben acreditarse al gobierno cardenista (al menos en su intento por iniciar las reformas); buena parte del trabajo operativo del gobierno fue eficiente, como por ejemplo, el esfuerzo por repavimentar numerosas calles; otro fue el intento por introducir la metropolización, que fue detenido por motivos político-partidarios, no de política urbana. El llamado Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, de marzo de 1998 fue un *convenio* donde se creó la Comisión Ejecutiva para la Coordinación Metropolitana; este programa fue y será el primer paso hacia una eficiente coordinación metropolitana que proporcione, supervise y regule los servicios urbanos. Sin embargo, en vez de obtener la aprobación de los planea-

<sup>13</sup> El problema de la delincuencia capitalina no es nuevo. Pero la criminalidad empezó a incrementarse desde 1994, mucho antes que Cárdenas llegara al poder local. Sin embargo, el incremento de la misma en 1997 y el que se mantuviera en 1998 fue preocupante y tocaba ya al propio Cárdenas combatirlo. Además, las actividades de narcotráfico en la ciudad aumentaron durante los últimos cinco años. El tema demandaba mucho trabajo, por lo que el cambio de jefes de policía, por ejemplo, ayudó poco al gobierno, dado que para muchos eso significaba una falta de control en el problema.

dores públicos, el programa no concordaba con muchos residentes de la ciudad, que se preocupaban por problemas más inmediatos e intensos, como la criminalidad. Por supuesto, este logro también fue minado por razones políticas, dado que el gobernador del Estado de México, del PRI, bloqueó la medida. Además la ampliación del metro fue bloqueada por presidentes municipales del PRI. Más aún, muchos éxitos del gobierno cardenista se dieron en lugares o instituciones donde no se involucra a la participación ciudadana.

Todas estas razones tuvieron su particular peso en el apoyo para Cárdenas, como también pesaron en la caída de su popularidad a lo largo de los dos años que duró su gobierno. Para septiembre de 1999 la popularidad del jefe de gobierno se había invertido como la imagen de un espejo, pues ahora —a diferencia de las estadísticas electorales cuando llegó al poder— 53% de la población estaba en su contra y sólo 41% a su favor (Dillon, 1999).

Este extrañamiento popular y desinterés en los asuntos públicos fue todavía más claro en las primeras elecciones de comités vecinales, el primer domingo de julio de 1999. Entonces, se eligieron 1 352 comités. En una ciudad de casi 8 millones de habitantes y con un padrón electoral cercano a los 6.1 millones de electores, sólo 10% del listado electoral votó por alguna planilla.<sup>14</sup> La tasa de participación contrastaba con la eufórica votación de dos años antes, cuando concurrió más de 70% del electorado.

Ésa era la condición del electorado cuando Cárdenas dejó el mando de la capital para competir por la presidencia y fue reemplazado por una funcionaria interina, Rosario Robles. Este periodo de transición, además de exacerbar los problemas del PRD con sus bases en toda la ciudad, planteó un problema de estrategia electoral (además, muchos “cardenistas volátiles”, convencidos por su discurso en 1997, decidieron votar por Vicente Fox en 2000; sólo quedaba el voto duro del PRD para combatir en la ciudad). Rosario Robles no introdujo ningún cambio en el rumbo del gobierno para proteger la candidatura de Cárdenas y su probabilidad de ganar la presidencia, lo cual en el largo plazo continuaría minando las bases del PRD. En cambio, aumentó de manera impresionante la propaganda sobre las acciones de gobierno para crear una imagen pública de trabajo muy superior a los hechos reales. Además, Robles trató de evitar que continuaran las disputas dentro de su partido que se habían manifestado en una asamblea nacional muy conflictiva, donde se intentó forjar una plataforma de campaña que fuera apoyada por las bases. Mas en el año electoral la ciudad siguió deteriorándose a tal punto que su desempeño como gobernante se comparaba al de las malas administraciones priistas del pasado.

<sup>14</sup> Este desencanto sirvió como fuente de crítica de muchos observadores y periodistas a los 43 mil candidatos que fueron incapaces de movilizar a sus vecinos.

Los resultados en los comicios fueron contundentes. Para la elección presidencial de 2000 Cárdenas logró 26% del voto de la Ciudad de México; en contraste, el ganador Vicente Fox obtuvo más de 43% del apoyo capitalino. Cárdenas fue seguido muy de cerca por el contendiente priista que obtuvo 24% de los votos. El PRD mantuvo sólo seis de los 20 escaños que corresponden al Distrito Federal. Los 14 restantes los obtuvo el PAN. Sólo López Obrador se mantuvo en la lid. Esto propició otro intenso debate dentro del PRD, entre grupos locales y nacionales que se culpaban mutuamente, sin intentar reconstruir su coalición, una situación que hizo más compleja la labor de López Obrador para integrar su gabinete y para lanzar un programa inmediato de acción de gobierno.

### **El PRD y la participación ciudadana: ¿hacia adelante y hacia atrás con López Obrador?**

Los argumentos presentados a lo largo del presente texto ayudan a explicar el resultado electoral del año 2000. Pero no todo eran malas noticias. El PRD, pese a la derrota a nivel nacional, mantuvo la capital; Andrés Manuel López Obrador obtuvo 35% de los votos (la mitad de los que había logrado Cárdenas en 1997), con el candidato del PAN Santiago Creel pisándole los talones. Y ahora se iniciaba una nueva gestión con la conciencia, certeza tal vez, de que entraban a la administración con un partido dividido y con conflictos sin resolver, y sobre todo con una representación muy menor del PRD tanto en la Asamblea Legislativa como en el Congreso de la Unión,<sup>15</sup> con un considerable escepticismo ciudadano sobre el valor de la participación ciudadana, y con expectativas de que ahora sí el gobierno perredista comenzara a resolver los preocupantes problemas de la ciudadanía capitalina. Contribuía a estos problemas el hecho de que Cárdenas hubiera avanzado tan poco en su gobierno; con los logros y los fracasos de Cárdenas sobre sus hombros, López Obrador enfrentó de nuevo el doble reto que se planteó en 1997: hacer gobernable la ciudad con un buen gobierno y cumplir la promesa política mayor de su partido, democratizar ampliamente la estructura de gobierno.

<sup>15</sup> En las elecciones de 2000, el PRD perdió la mayoría de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el PAN lo derrotó contundentemente. El PAN ganó la mayoría de la legislatura pero el Tribunal Electoral enmendó el resultado e impuso una integración "estrictamente proporcional". El PAN también ganó varias delegaciones (Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Azcapotzalco, Iztacalco y Cuajimalpa) con lo que obtuvo control sobre más de la mitad de la población capitalina y sobre los (no tan halagüeños) recursos delegacionales.

López Obrador, más que Cárdenas había tenido una amplia trayectoria como líder y organizador de base sobre todo en el nivel local. Entre las reformas que aplicó a su llegada había un programa que permitiría a los comités vecinales crear la agenda de obras públicas en su localidad o barrio; le permitiría al vecino diseñar sus propias políticas, discutir y aprobar el presupuesto, y llevar adelante ciertas obras. Esto puede deberse también al hecho de que las principales bases de apoyo de López Obrador en el PRD son aquellas que se integran al partido por medio de o desde movimientos sociales urbanos, especialmente aquellos que adquirieron fuerza organizacional después del sismo de 1985 y en una variedad de formas de organización y lucha por servicios urbanos como vivienda o infraestructura urbana.<sup>16</sup> Es probable que sin ese apoyo de las bases a López Obrador, Rosario Robles, apoyada en Cárdenas, hubiera ganado la contienda partidaria por la candidatura a jefe de gobierno. Esta fuerte, sólida base en los movimientos sociales significó para López Obrador la necesidad de reforzar y ampliar aún más el sistema de participación vecinal. Y así lo hizo al principio. Inició su gestión anunciando que en estos comités se localizaría primeramente y de allí surgiría la agenda de políticas urbanas y en donde la mayoría de las actividades gubernamentales sería localizada y evaluada. Para lograr estas metas, López Obrador inició un proceso de consultas (vecinales y delegacionales al principio), a pesar de que la ley y la estructura de los comités vecinales habían sido criticadas por el PRD y tildadas de insuficientes para gobernar.

Con estos planes inició una actividad enérgica que también consistiría en reconstruir el tejido político de su partido en la capital. Su propuesta de fortalecer los comités vecinales fue muy bien recibida entre los vecinos y colonos de la ciudad, posicionándolo a él y a su partido de nuevo dentro de la promesa partidaria. Incluso llegó a movilizar y activar antiguos comités y asociaciones de colonos que habían desertado de su partido o habían dejado de trabajar. En delegaciones como Iztapalapa su presencia llegó a suscitar movilizaciones populares, recordando los viejos signos de la política de "solidaridad" del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, o incluso otros movimientos y líderes urbanos de carácter populista en Latinoamérica. El problema con esta posición tan claramente abierta a las bases, sin embargo, es que los ciudadanos nuevamente empezaron a notar una discontinuidad entre las propuestas de elaborar los proyectos urbanos en los comités y la manera en que

<sup>16</sup> Cárdenas, con su irrenunciable liderazgo, proviene, en contraste, del ala del PRD más identificada con la política partidaria, y sus herramientas y habilidades se concentran en la lucha partidaria, parlamentaria o en experiencias políticas previas en el gobierno de Michoacán o en el PRI.

el presupuesto era realmente ejercido. Muy pocos programas fueron ejercidos el primer año conforme a la propuesta original; para el segundo año se inició un programa más amplio como el de reconstrucción de banquetas o el remozamiento de escuelas. Pero en los hechos todos los programas y el destino de los recursos fue ejercido conforme a programas de obras y servicios y disposiciones fiscales y a controles previamente establecidos en el sector central (algunos gastos fueron delegacionales), en el presupuesto anual del Distrito Federal aprobado por la Asamblea Legislativa, la cual es responsable conjuntamente con el jefe de gobierno y con los delegados. Más aún hoy día no hay procedimientos rutinizados para monitorear el gasto; no hay un sistema de rendición de cuentas de estas obras. Estos conjuntos de condiciones significan que las medidas participatorias de López Obrador no han sido tan efectivas como un método de creación (generación) de la agenda pública. Por estos motivos surgió la denuncia de que la intención real de dichas medidas era promover la lealtad partidaria o promover apoyo electoral al PRD en el ámbito de los comités vecinales, al igual que creció la crítica sobre el tinte populista de las medidas y los actos de López Obrador, quien promovía las relaciones comerciante-cliente a través de promesas y entrega de obras públicas.

López Obrador no es el único responsable de la inexistencia de fondos y programas presupuestales generados en el nivel de los comités vecinales. Esto se debe también a la composición partidaria de las legislaturas local y federal (en particular ésta ha negado fondos de participación para obras sociales del ramo 33 a la capital), donde el PRD es sólo una de las tres principales fuerzas partidarias. La agenda presupuestal en la ciudad se fija por medio de negociaciones partidarias no controladas por el jefe de gobierno. Además, el PRD es retado en sus políticas a cada paso y en cada nivel de gobierno; dado que el PAN está bajo control del Ejecutivo Federal, y con la fuerza considerable de las coaliciones del PAN y el PRI en la Asamblea Legislativa (así como en las delegaciones y en los propios comités vecinales controlados por grupos del PAN o del PRI). Esta realidad política ha hecho que ni los vecinos ni el propio López Obrador puedan promover una política de formación de la agenda de obras y del presupuesto desde abajo, sin el apoyo de al menos otra fuerza partidaria. Y este compromiso significa un reto aún mayor para cada partido a la hora de competir por popularidad, votos y recursos en una ciudad donde nadie tiene el monopolio de las políticas. Todos están compitiendo para ganar el voto ciudadano y también compiten con un innumerable conjunto de asociaciones civiles, urbanas y movimientos sociales que están cansados de la política partidaria y que prefieren acciones directas más efectivas para lograr la ejecución de proyectos urbanos (y la resolución de sus problemas urbanos cotidianos). Entre estos movimientos sociales están fuerzas or-

ganizadas de la extrema derecha (ONG, PRO-VIDA) hasta la extrema izquierda (como el movimiento urbano popular del Frente Francisco Villa, o grupos guerrilleros), tanto como organizaciones intermedias, tales como Fuerza Ciudadana (y las que se agruparon para promover y obtener el plebiscito sobre el proyecto de segundos pisos mencionado antes) y una plétora de organizaciones clientelares (como el sector popular del PRI, las asociaciones de comerciantes en la calle y hasta el sindicato de maestros).

El contexto legal de estas acciones entre las autoridades, los partidos y los movimientos sociales es una compleja situación política y jurídica de la Ciudad de México como gobierno propio y como capital de la nación. Debido a que está en el centro de la vida institucional de la política nacional, todas las fuerzas políticas se localizan aquí y procuran influir en la política local, pero especialmente el PRD, que ha luchado sistemáticamente por establecer sus bases sociales y por construir un partido y un gobierno con independencia y autonomía respecto del Ejecutivo Federal. De hecho, uno de los efectos más importantes del ingreso del PRD al gobierno es la redefinición del sistema centralista, la lucha por implantar un régimen federal en la capital y a la vez por construir una relación más cooperativa (aunque no lo parezca) entre los poderes federales y estatales. Entre los temas centrales del debate está el suministro de recursos fiscales para la capital, la creación de una institución o autoridad metropolitana, el debate y la propuesta de una nueva constitución para la capital (y para el país también), las quejas contra la deuda pública del Distrito Federal, y las denuncias contra el Fobaproa; la propuesta de una comisión de la verdad para esclarecer asesinatos y masacres del antiguo régimen, la controversia sobre el horario de verano, el debate sobre la creación de un nuevo aeropuerto, y hasta la solución al conflicto de Chiapas. Todos estos temas que se manejan en la agenda del jefe de gobierno en el fondo plantean un debate que propone redefinir las relaciones entre la federación y la capital. Y tal vez esta abigarrada agenda política de López Obrador y de su partido sea la que subordina el tema central de la participación ciudadana. Cuando Cárdenas manifestó su intención de competir por la presidencia de la República, muchos de sus partidarios de base estaban en contra, con el argumento que las demandas urbanas serían sacrificadas en esa lucha. Y López Obrador pareciera en sus actos públicos estar inclinado a seguir la misma senda de Cárdenas, por lo que se abre la interrogante en el sentido de si esta lucha volverá a ejercerse al costo de minar o subyugar el proyecto democrático de participación y, además, cabe también preguntarse cuál será el costo para el PRD.

Recientemente, López Obrador ha introducido nuevas propuestas de política urbana muy controvertidas; entre ellas está el proyecto de construir



un segundo piso al Periférico y Viaducto. Además, participó activamente en el Nuevo Fideicomiso del Centro Histórico, comandado por miembros de la élite financiera, económica y terrateniente de la ciudad. También ha propuesto otras políticas urbanas tratando de atraer inversionistas así como a las clases medias. Para las clases populares ha continuado sus programas de becas de apoyo a la tercera edad, a estudiantes y otras medidas que le han retribuido amplio apoyo popular (al grado de que en Iztapalapa se le conceden dotes populistas y en el mismo Zócalo sus vetustas huestes le rinden apoyo político). También ha continuado con actos masivos en el zócalo, como la entrega de títulos de propiedad. Pareciera estar interesado en iniciar, empujar un proyecto masivo de reconstrucción del centro histórico. Su plan incluye programas de vivienda popular en áreas que requieren renovación urbana urgente, así como apoyo para proyectos financieros e inmobiliarios altamente especulativos. Es una mezcolanza que busca apoyos de todos los sectores sociales y económicos para sostener las aspiraciones políticas del jefe de gobierno. El Fideicomiso del Centro Histórico está encabezado por el hombre probablemente más rico del país, Carlos Slim, principal propietario de Telmex (adquirida en el sexenio de Carlos Salinas y en su momento una venta puntualmente denunciada por el PRD como entreguista de la propiedad nacional) y miembro de una familia dueña de negocios de bienes raíces.

Con el presidente de la República ha jugado una estrategia dialéctica, de oposición y solidaridad, donde se ha dedicado a apoyar ciertos proyectos y se ha contrapuesto a otros; ha estado contra el horario de verano y contra el nuevo aeropuerto, como también denunció malos manejos de recursos del fisco; y ha propuesto formar un frente unido para lograr un mejor presupuesto, así como para combatir la criminalidad y la delincuencia. También se alió al presidente en diversas políticas para mejorar la calidad de los servicios en la capital. Al parecer al igual que Vicente Fox, López Obrador está tratando de forjar una relación bipartidaria para asegurar el éxito de sus políticas urbanas y, tal vez, para ampliar sus propios márgenes electorales.

La promoción del desarrollo en el centro tiene obvias ventajas materiales, entre las cuales está mejorar la recaudación de fondos públicos. Ese proyecto mejoraría las finanzas de la capital e incrementaría los recursos federales. Es una necesidad urgente del gobierno capitalino que se volverá más onerosa en los próximos años al existir mayores restricciones fiscales. Cárdenas también estuvo limitado de recursos. López Obrador no desea repetir la situación de los primeros años de gobierno perredista, máxime que sus pequeños programas de apoyo popular dependen de esos recursos adicionales. De hecho, sus programas han crecido a la luz de ahorros y superávits fiscales de recursos del propio gobierno, no de fondos federales que nunca

han llegado; y, como es sabido, la fortuna de los programas y de quienes los aplican, requieren recursos cada vez mayores para poder continuar.

Pero hay una segunda dimensión, una explicación alterna, de los actos de López Obrador sobre el proyecto del Centro Histórico, en el sentido de que todos los gobernantes de grandes ciudades tienden a utilizar la agenda urbana como catapulta política para ganar presencia nacional. Por supuesto que López Obrador está tratando de abrirse campo en el espacio nacional y el proyecto de desarrollo del centro histórico parece ser el mejor programa para atraer la atención de grupos de negocios y en general del mundo de los negocios en una sociedad globalizada. Con una inmensa cantidad de firmas multinacionales asentadas en la capital, con un programa de libre comercio en fase muy avanzada y con una recesión del mercado norteamericano que disminuye los empleos en las zonas manufactureras (y también la capacidad de expansión del sector industrial), el centro como lugar de inversión en bienes raíces es una interesante alternativa. López Obrador podría dialogar entre las partes para ofrecer oportunidades de inversión, a cambio de ingresos, de incentivos fiscales y la generación de empleos, y, al hacerlo así, sembrar un fondo monetario fértil en el plantío de escasos recursos de la capital, al mismo tiempo que la ciudad recibiría una importante inyección de empleos.

Por supuesto que López Obrador no ha abandonado todos sus principios en la búsqueda de los recursos requeridos. Continúa haciendo énfasis en la participación vecinal y el involucramiento ciudadano en la política urbana en un amplio rango de actividades, incluyendo la seguridad pública. Pero también ha impuesto límites estrictos en la construcción de vivienda, sobre todo en zonas de reserva ecológica, y ha llamado a restringir todos los desarrollos de vivienda públicos en las zonas del centro histórico. Esta posición es inusual para la ciudad igual que para otras ciudades latinoamericanas con gobernantes de izquierda, quienes tienden a dar prioridad a la vivienda popular por encima de otros proyectos de infraestructura costosos o aun por encima de desarrollos privados. Esta racionalidad se sustenta en su compromiso con el desarrollo del centro, dado que estas restricciones permiten o abren más espacios urbanos a proyectos de desarrollo comercial o de uso del suelo con alta rentabilidad. Asimismo, esta restricción podría contribuir más al despoblamiento del centro. Pero precisamente esta medida va contra el apoyo popular a estas demandas de vivienda y servicios urbanos relacionados con ésta y restringe la participación ciudadana en este ámbito, sobre todo para los sectores de la ciudad con menos recursos que supuestamente son sus principales bases de apoyo.

López Obrador no habría podido sostener esta política sin apoyo de sus organizaciones y de la burocracia de su partido, incluyendo a René Bejarano,

inicialmente su secretario particular, quien proviene directamente de los movimientos sociales que han luchado por vivienda. Con esta situación, su coalición política semeja a las del viejo PRI que, para lograr restringir demandas, imponía en puestos públicos a los líderes de diversas organizaciones corporativas. Ésta es una situación en la cual sólo un dirigente que tiene asegurado el apoyo —o control— de sus bases de apoyo es capaz de sostener una política contraria a las demandas organizacionales (esto contrasta también con Cárdenas, quien mostraba un poder limitado para restringir las demandas de las bases de su partido). Pero por supuesto esta situación nos obliga a interrogarnos sobre la certeza (o profundidad) de los compromisos de López Obrador hacia la participación ciudadana y la amplitud de su voluntad para construir una coalición partidaria poderosa para competir en la política nacional, sobre todo si abandona o deroga los principios básicos, programáticos de las demandas populares del PRD.

Por supuesto, con las alianzas políticas heterodoxas y con políticas urbanas nuevas (inusitadas), López Obrador sabe que está en riesgo de alienar a sus bases de apoyo, especialmente aquellas en el centro de la ciudad que podrían ser forzadas a dejar sus viviendas por la transformación del uso del suelo. Pero también debe decirse que muchos residentes del viejo centro son leales al PRI (o militantes de este partido), por lo que el jefe de gobierno (sabe que) puede resistir cierta oposición mientras tenga al menos una proporción de apoyo necesario por parte de su partido. Además, para compensar las medidas ha acelerado el fomento de las relaciones comerciante-cliente, con programas como micro créditos para pequeños negocios, y también ha lanzado iniciativas para desarrollar mercados más grandes (como el Faro en Iztapalapa) y proyectos de vivienda o mejoramiento de la misma en vecindarios seleccionados política y partidariamente. Sin embargo, la limitación de recursos hace difícil mantener o incrementar la legitimidad política por medio del patronazgo, por lo que estas acciones deben ser complementadas con esfuerzos por renovar el Centro Histórico y por mantener o aumentar su apoyo político a lo largo de todo el espectro social y espacial de la capital.

### **Notas de conclusión: el PRD y el reto de la gobernabilidad urbana sin participación**

Hasta donde hemos examinado podemos identificar varias contradicciones y ausencias de consistencia entre los principios del PRD y la conducta de López Obrador como gobernante. Igualmente hemos mostrado las inconsistencias de los otros dos gobernantes perredistas de la capital en los últimos cuatro

años. Si hoy leyéramos la prensa capitalina o recorriéramos la ciudad encontraríamos por igual críticos de la actual jefatura de gobierno, tanto en el PRD, como entre sus adversarios, en una situación donde mientras que el primero mantiene todavía altas expectativas de éxito, los últimos están desesperados porque fracase. Y lo mismo ocurriría sin importar quien fuera el temerario que gobernara la gran capital, sin distinción de su afiliación partidaria. Responder a los problemas urbanos en una mega ciudad tan dividida políticamente es un gran reto que se hace más difícil de vencer por el hecho de que sirve de crisol para la lucha nacional. Cuando el gobernante es un partido de izquierda comprometido con desarrollar la participación ciudadana, y enfrentado con la necesidad de generar recursos financieros para cumplir esas demandas ciudadanas, cualquier observador debe presentar sus argumentos no en términos puristas, sino con más mesura. López Obrador tendrá que confrontar sus propuestas de participación vecinal directa en la formulación de la agenda pública con las necesidades de reforma urbana que deben involucrar las formas de representación sectorial, territorial y estatal. Otros gobiernos de izquierda en América Latina y en el mundo enfrentaron este dilema de movilización directa y participación en contra de una forma indirecta, representativa, de gobierno, y la gran mayoría de ellos fracasaron en este intento reformista.

Pero, ¿qué significa esto?, ¿que cualquier cosa es posible en este contexto?, ¿que los principios de participación democrática son intercambiables por los principios de permanencia en el poder? Probablemente no, aunque los hechos presenten evidencias en contrario. Tal vez habrá que evaluar la estrategia del PRD y sus gobiernos capitalinos en dos tiempos: a corto plazo, lo que hemos visto como una especie de fracaso, la negación o cancelación de la propuesta participatoria, y a largo plazo, los objetivos estratégicos; también es necesario considerar que el PRD ha tenido que desarrollar un difícil equilibrio entre la participación democrática y la eficacia partidaria. A largo plazo Cárdenas, Robles y la actual gestión experimentan los retos de construir una nueva gobernabilidad para la ciudad más grande de Latinoamérica. Consideramos que, en estos términos, el gran logro de la izquierda en el gobierno es la redefinición del sistema federal y del presidencialismo (con todo lo que esto ha implicado para el gobierno de la capital; mencionamos ya polémicas importantes como el proyecto de un nuevo aeropuerto, pero también hay temas de orden legal sustantivos, como las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes); esto es más importante que cualquier medida de política por efectiva que resulte. Ésta es tal vez su mayor contribución a la transición democrática (una consecuencia no estratégica ni conscientemente entendida, pero producto de los esfuerzos por definir una

forma de gobierno urbana propia de la Ciudad de México) y parcialmente a la nueva gobernabilidad capitalina. Es un logro mayor y más claro que los intentos inacabados por crear una nueva gobernabilidad local. Por una parte, la victoria de Cárdenas significó el acceso y consolidación exitosa de una nueva forma de gobierno electo en la ciudad. Este es un hecho histórico en México que redefinió el presidencialismo mexicano, acotó su poder y espacios de influencia política, institucional, territorial y presupuestal (la capital constituye el presupuesto estatal más importante del país). Un reacomodo, un nuevo balance federal. También, Cárdenas demostró tres cosas. Primero, que la ciudad no es totalmente ingobernable, aun cuando el PRD tuviera y todavía tenga muchos problemas para controlar la administración. Segundo, estas experiencias muestran retos y maneras de construir una nueva gobernabilidad local capitalina. Tercero, mostraron que un partido de izquierda puede procesar las demandas electorales y los intereses hacia dentro del gobierno (la formidable victoria de Cárdenas muestra la capacidad de aglutinar de un dirigente y una agenda partidaria en una ciudad partidariamente fragmentada), tal vez no de manera óptima como se podía esperar por sus promesas o por las inmensas expectativas que generó entre el electorado.

En un escenario más complejo, el PRD enfrentará el dilema de construir un conjunto de reglas más perdurables y democráticas que mejoren el gobierno urbano, lo que significa transformar la actual legislatura local, fortalecer los gobiernos delegaciones y construir un sistema de equilibrios, un balance entre las demandas ciudadanas y las capacidades reales del gobierno. Por supuesto, estas tareas no son sólo retos de la izquierda, sino de todas las fuerzas partidarias. La peculiaridad y particularidad del reto del PRD en este contexto será formular políticas de reforma urbana que definan lo que un gobierno de izquierda puede ofrecer (de manera realista) en la ciudad más vulnerable de Norteamérica, y no sólo otorguen prebendas a sus bases partidarias o clientelares. Adicionalmente, el PRD como partido nacional, tendrá que reformar su plataforma, su estructura organizacional y sus métodos electorales, dado que gobernar la capital es sencillamente una agenda nacional. Tendrán que reestructurar sus demandas nacionales hacia un conjunto más factible de programas que resuelvan las tareas del gobierno local. Éste podría ser el mayor reto a largo plazo.

Finalmente, a corto plazo, la decepción y el reto son formidables. El gobierno de López Obrador ha cancelado las formas legales existentes de participación democrática en aras de una apuesta política electoral hacia el 2003. Pero no sólo él y su partido, sino todas las fuerzas partidarias de la capital parecen atacar los principios de la Ley de Participación Ciudadana. En diciembre pasado la Asamblea Legislativa aprobó un acuerdo en el cual

se suspendieron las elecciones de nuevos comités vecinales que deberían haberse renovado para el primer domingo de julio del 2002. Con ello se derogó el derecho electoral establecido en el artículo 83 de la Ley. Estableció entonces que no habría elecciones hasta que no se estableciera lo conducente en una nueva Ley de Participación Ciudadana. Pero no sólo derogó este derecho electoral. Además, en el mismo acuerdo permitió la permanencia de los comités vecinales conforme estaban funcionando, “hasta en tanto entren en vigor las reformas que determinen las figuras, los plazos y procedimientos correspondientes”... para elegir nuevos comités o una nueva Ley de Participación (Decreto, 2001, p. 22). En fecha más reciente y motivada por el debate sobre un proyecto de construir un segundo piso a las vialidades del Periférico y Viaducto en la ciudad, un grupo ciudadano logró echar a andar el procedimiento estatuido en la Ley de Participación Ciudadana para elaborar un plebiscito, donde los electores capitalinos podrían decidir el curso del proyecto. Efectivamente, se juntaron las firmas necesarias y el gobierno del Distrito Federal instruyó al Instituto Electoral del Distrito Federal para elaborar un costoso plebiscito. Este instituto prohibió al gobierno de la ciudad hacer propaganda a favor de su propuesta y cambió la redacción de las preguntas. Pero, además, el gobierno presentó una controversia al respecto contra el Instituto Electoral local; solicitó al Tribunal Electoral del Distrito Federal una revisión de las resoluciones del instituto y pidió también esclareciera cuál sería el sentido del plebiscito. Este Tribunal tuvo a bien dictar un fallo en el cual establece (parcialmente con base en la Ley de Participación Ciudadana) que, para que el resultado del plebiscito sea obligatorio para el gobierno, es decir sea un mandato ciudadano, deben votar por una u otra opción al menos dos millones de electores (de un padrón de 6 millones). De lo contrario, el resultado de este acto ciudadano participatorio no será obligatorio para el gobierno. El domingo 22 de septiembre tuvo lugar el primer plebiscito de la ciudad. El resultado fue doblemente negativo para la participación ciudadana, primero porque sólo participaron en el proceso 420 mil 522 ciudadanos, apenas 6.6% del padrón electoral del Distrito Federal, cuando se requerían 2 millones 200 mil sufragios como requisito legal para que el resultado fuera obligatorio para el gobierno. Segundo, porque contra las expectativas de quienes impulsaron el plebiscito, 65% votó a favor del proyecto, dejando manos libres al jefe de gobierno para decidir el curso de acción que ulteriormente sería construir los segundos pisos a pesar de la oposición de los vecinos de las colonias afectadas. El experimento fue negativo también para la participación ciudadana porque mostró un rostro ciudadano desinteresado de los asuntos públicos y dejó en libertad de acción a un gobierno que sólo podría legitimar pobremente sus actos públicos. Nosotros diríamos

que tampoco podría ser vinculatorio y que un gobierno que supuestamente promueve la participación pero en los hechos la deroga no podrá construir la democracia ciudadana que esta ciudad necesita.

Recibido: enero, 2002

Revisado: septiembre, 2002

Correspondencia: A. A.: El Colegio de México/Camino al Ajusco 20/ Col. Pedregal de Sta. Teresa/C.P. 10740/México, D.F./correo electrónico: alvarado@colmex.mx; D. D.: Massachusetts Institute of Technology/Department of Urban Studies and Planning MIT/Building 9-521/77 Massachusetts Ave. Cambridge, MA 02139/correo electrónico: dedavis@mit.edu

### Bibliografía

- Alvarado, Arturo y Diane Davis (2000), "State Reform, Public Insecurity and Deteriorating Rule of Law, The Case of Mexico", informe final de actividades a la John D. and Catherine C. MacArthur Foundation, Project Grant # 98-56345-000.
- Cárdenas, Cuauhtémoc (1998), *1er Informe de Gobierno*, Gobierno del Distrito Federal, 17 de septiembre, Comisiones de Seguridad Pública y de Administración y Procuración de Justicia de la Iª. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, "Algunas consideraciones sobre la estadística sobre incidencia delictiva durante los primeros meses de 1998", mimeo.
- Davis, Diane (1997), "New Social Movements, Old Party Structures: The Discursive and Organizational Transformation of Party Politics in Mexico and Brazil", en Roberto P. Korzeniewicz y Willam C. Smith (eds.), *The Politics of Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, Colorado, Lynne Rienner.
- Dillon, Sam (1999), "Mexico City's Mayor Defends Record", Estados Unidos, *The New York Times*, 18 de septiembre, sec. A.
- Dueñas, Agustín, Leonardo Vite, Larissa Camarillo, Aurora Moncayo y Martín Flores (1998), "México bajo el signo de Caín. Resultados de un estudio comparativo sobre el homicidio doloso en México y el mundo", México, s.p.i.
- Fajnzylber, P., D. Lederman *et al.* (2001), *Crimen y violencia en América Latina*, México, Alfaomega Grupo Editor (para el Banco Mundial).
- Gobierno del Distrito Federal (2002), "Decreto que adiciona la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de enero, p. 22.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (1999), *Estadísticas de la elección de comités vecinales del Distrito Federal*, 1999, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Gobierno del Distrito Federal <http://www.df.gob.mx/sedeco/justicia/delinsen.html>, 29 de abril de 1999.

- INEGI (1990 a 1998), *Anuario estadístico del Estado de México*, México, INEGI.
- (1998a), *Cuaderno de Estadísticas Judiciales No. 5*, México, INEGI.
- Martínez Assad, Carlos (1996), *¿Cuál destino para el D. F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano.
- Myers, David J. y Henry A. Dietz (eds.) (2002), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Colorado, Lynne Rienner.
- Partido Acción Nacional, PAN (1997), *Diagnóstico de plataforma de campaña electoral para la Jefatura de gobierno del Distrito Federal*, México, s. e.
- Ruíz Harrell, Rafael (1998), *Criminalidad y mal gobierno*, México, Sansores y Aljure.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal (2002), “Resolución TEDF – REA-014/2002 y acumulados TEDF-REA-014/2002, TEDF-REA-016/2002 Y TEDF-REA-017/2002”, 2 de agosto.
- Valdés, Leonardo (1999), “¿Por qué fracasaron las elecciones vecinales? Los motivos de la abstención”, México, *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, 18 de julio, pp. 6-9.
- Ziccardi, Alicia (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- (1996), *La tarea de gobernar, gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.