HAL open science

1997-2017: veinte años de gobierno del PRD en la Ciudad de México

Gaspard Estrada

▶ To cite this version:

Gaspard Estrada. 1997-2017: veinte años de gobierno del PRD en la Ciudad de México. Les Études du CERI, 2018, 233-234, pp.56 - 61. 10.25647/etudesduceri.233-234.09.esp . hal-03393479

HAL Id: hal-03393479

https://sciencespo.hal.science/hal-03393479v1

Submitted on 21 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

1997-2017: veinte años de gobierno del PRD en la Ciudad de México

Gaspard Estrada

El año 1997 marca un giro en la historia de la Ciudad de México. Más de setenta años después de la desaparición de los trece municipios que conformaban la capital de México, a favor de un Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo jefe era nombrado por el presidente de la República[1], los "chilangos[2]" pueden elegir directamente su poder ejecutivo. Uno de los miembros más notables de la oposición de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, es elegido como jefe de Gobierno del Distrito Federal. Su elección es tanto o más simbólica tanto cuanto interviene menos de diez años después de la elección presidencial de 1988, cuyos resultados habían sido ampliamente cuestionados por la oposición y que se tradujo por la creación, en 1989, del Partido de la Revolución Democrática (PRD[3]). Debido a su peso político y económico, la Ciudad de México se vuelve la "vitrina" de la acción gubernamental del PRD (y el centro de sus recursos simbólicos y materiales para la militancia[4]). Por lo tanto, su buena gestión es una apuesta fundamental para el PRD y para sus dirigentes, pero también para el ocupante del palacio presidencial de Los Pinos. De hecho, si el gobierno de Ernesto Zedillo permitió, aprovechando una reforma electoral[5], que el alcalde de la Ciudad de México sea elegido, ciertas competencias (como el nombramiento de los jefes de la policía o la emisión de bonos de deuda) se han quedado entre las manos del poder federal. Y aun cuando esa situación no es propia de México[6], el surgimiento en la escena política nacional de una personalidad electa y capaz de enfrentar al presidente de la República, modifica las reglas del juego político. ¿Qué balance se puede hacer de esas gestiones? ¿Veinte años después de la llegada del PRD al mando de la Ciudad, que evoluciones y permanencias podemos identificar? Sin querer dar un juicio de valor a ese balance, buscaremos contextualizar esos veinte años de gobiernos del PRD, y percibir así mejor su funcionamiento.

---

[1] Ver A. Rodríguez Kuri, C. Illades (dir.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflictos políticos, 1774-1931*, México, El Colegio de Michoacán-UAM-Azcapotzalco, 1996, p. 354 ; A. Rodríguez Kuri (dir.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, México, Colegio de México, 2012, p. 563 ; C. Sánchez Mejorada, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p. 516.

[2] Apodo dado a los habitantes de la Ciudad de México.

[3] H. Combes, *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.

[4] Esta problemática no es exclusiva del PRD en México. Para un análisis más amplio de este fenómeno en América Latina, leer H. Combes, O. Dabène, D. Garibay, "Inclusion et participation ? La gestion de Mexico, São Paulo et San Salvador", *in* M. Camau et G. Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 140-164, y D. Chávez, D. Goldfrank (dir.), *The Left in the City : Participatory Local Governments in Latin America*, Londres, Latin America Bureau, 2004.

[5] En 1996, el presidente Ernesto Zedillo y los tres principales partidos políticos del país acordaron votar una reforma electoral que le dio autonomía al instituto a cargo de la organización de las elecciones a nivel federal, el Instituto Federal Electoral (IFE), así como la elección directa del jefe del GDF y de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Leer G. Estrada, "1976-2016: : cuarenta años de reformas electorales en México", *in* Opalc, *América latina – El año político 2016 / Les Etudes du CERI*, *op. cit.*, pp. 61-65.

[6] En efecto, la mayoría de las ciudades que son al mismo tiempo capital de sus países y sede de los poderes federales como Washington DC o Brasilia disponen de estatutos que entremezclan prerrogativas entre los poderes locales y federales.

La Ciudad de México en la época PRIista

Para entender la importancia de la alternancia a la cabeza del poder ejecutivo de la Ciudad, es esencial analizar el funcionamiento político de esa última en la época del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aun cuando el presidente de la República ejercía el poder de nombramiento del jefe del DDF, este último disponía de cierta autonomía en lo que concierne la administración del patrimonio catastral de la Ciudad, lo que le permitía insertarse en el juego político local. Efectivamente, luego del desarrollo del éxodo rural en el transcurso de los años 1930 y 1940, la zona metropolitana creció muy rápidamente: contaba un poco más de dos millones de personas en 1930 y casi 2.9 millones en 1940[7]. Ese flujo masivo de nuevos habitantes provocó numerosas tensiones a causa de la falta de servicios para ellos, en particular en términos de obras públicas y de acceso a títulos de propiedad. El DDF –y más globalmente, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, que se transformará en PRI en 1946)– se encargaba de administrar los conflictos al organizar esas poblaciones marginadas para controlarlas mejor y evitar así que se sumen a la oposición. De tal forma que durante la post-guerra, se constituyeron unas "juntas pro-mejoramiento", suerte de movimientos de barrio, cuyos miembros afiliados al PRM, construían calles, casas y ocupaban a veces ilegalmente terrenos para instalar allí a sus familias, a la vez que aprovechaban el apoyo implícito de las autoridades del DDF y del partido. Por ese medio, el DDF estructuraba territorialmente el partido, promoviendo algunos grupos potencialmente operacionales a nivel político. Es entonces todo un sistema de intermediación y cooptación que se implementó a través de la acción de los jefes delegaciones del DDF, cuyo aval era indispensable para la conservación de las ocupaciones ilegales de terrenos, gracias al registro de catastro, que era una prerrogativa de esas jefaturas delegacionales[8]. Por otra parte, el gobierno PRIista pretendía hacer de la capital del país un modelo de desarrollo urbano, económico y social. El DDF construyó entonces parques, avenidas, así como grandes edificios para las instituciones públicas. Esta política tenía por objetivo acercarse a las clases medias, así como a la burguesía naciente y a los promotores inmobiliarios cercanos al gobierno. Ese enfoque alrededor de la planeación urbana fue acompañado por un discurso moralizador, conservador, cercano al "higienismo" (erradicación de las prostitutas, de los bares, de las "pulquerías[9]"), y en la práctica, por un aumento de los negocios ilegales y de la corrupción en la implementación de las políticas públicas[10]. Ese sistema entró en crisis en los años 1970. Los partidos de oposición, en particular el Partido de Acción Nacional (PAN), obtuvieron resultados considerables en ocasión de las elecciones legislativas de julio de 1976, aun cuando la abstención aumentaba para las presidenciales[11]. Pero es en el momento del terremoto de septiembre de 1985 que

[7] S. León, G. Pérez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, México, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p. 433.

[8] Ver A. Rodríguez Kuri, *op. cit*.

[9] El pulque es una bebida alcoholizada a base de maguey, que se transforma más adelante en tequila. En ese momento, se trataba de una bebida muy popular comparada a los licores importados, destinados a las clases más adineradas.

[10] Ver C. Sánchez Mejorada, *op. cit*.

[11] Durante la elección presidencial de 1976, el PRI fue el único partido en presentar candidato a la presidencia, a raíz del rechazo del PAN en presentar un candidato para protestar en contra del sistema político en vigor en aquél entonces.

la incapacidad del "PRI-gobierno" para responder a las demandas de millones de mexicanos desesperados, salió a la luz. Es en ese contexto que nacieron numerosos movimientos sociales ligados a los problemas de vivienda, de acceso a la salud, así como de lucha a favor de la democracia: los movimientos urbano-populares (MUP), que respaldaron la candidatura de Cárdenas a la presidencia de la República en 1988, la creación del PRD, 1989, y luego la candidatura de Cárdenas a la cabeza del GDF en 1997.

La participación y la inclusión social, "referenciales" de la acción pública de los gobiernos del PRD en la Ciudad de México

La llegada de Cárdenas al poder se tradujo en una gran esperanza de parte de sus electores. Para los militantes de los MUP, simpatizantes o militantes del PRD, se trataba también de acceder a los servicios del gobierno de la Ciudad, que les estaban vetados, o por lo menos fuertemente restringidos en la época del PRI. Pero las capacidades financieras de la Ciudad son limitadas. Ante la imposibilidad para ésta de obtener préstamos sin el aval de la Cámara de Diputados federal[12], dónde el PRI dispone de una minoría suficiente para bloquear tal iniciativa, el ejecutivo perredista decide hacer de las políticas de participación e inclusión social el "referencial[13]" de su política, luego de haberla colocado en el centro de la campaña electoral del PRD. Además, esta estrategia se ve facilitada por la llegada de numerosos intelectuales y antiguos miembros de ONG's a cargos importantes en el equipo de Cárdenas. Se crean varios foros para recoger opiniones y quejas[14], paralelamente se lleva a cabo una auditoría de las cuentas del GDF, que desembocará, años más tarde, en una condenación del último "regente" de la Ciudad, Óscar Espinosa Villareal[15]. Sin embargo, ante el aumento sustancial de los indicadores de violencia, la seguridad pública se vuelve una de las prioridades de la acciones del nuevo equipo al mando, lo que contribuirá a perturbar el mensaje de inclusión y participación del GDF. Rápidamente, a pesar de la adopción por la asamblea legislativa local de medidas emanadas de esos procesos de participación ciudadana, un sentimiento de inmovilismo invade a la opinión pública. Cuando Cuauhtémoc Cárdenas anuncia su deseo de dejar el GDF para ser candidato del PRD a la presidencia de la República, en el otoño 1999, la perspectiva de una alternancia política a la cabeza del GDF parece posible. Sólo al cabo de una campaña electoral agitada, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), antiguo presidente del PRD, originario del estado de Tabasco (y por lo tanto sin una trayectoria política en la Ciudad de México), logra ser elegido frente a Santiago Creel

[12] Ver "Endeudamiento adicional de $700 millones, planteó el DDF", *La Jornada*, 15 de noviembre de 1997.

[13] Retomamos el concepto de "referencial de acción pública" pensado por Pierre Muller. Ver Y. Surel, P. Muller, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 156.

[14] Para tener un panorama completo de estas iniciativas, ver L. Álvarez, C. San Juan, C. Sánchez Mejorada (dir.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UAM-UACM-INAH-PyV, 2006, p. 527, y P. Ward, *México megaciudad : desarrollo y política – 1970-2002*, México, Miguel Ángel Porrúa - El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 429-479.

[15] Ver A. Salgado et G. Castillo, "Espinosa Villarreal, sentenciado a siete años y medio de prisión", *La Jornada*, 4 de junio de 2005.

(PAN), mientras una ola de alternancia irrumpe sobre México con la elección del PANista Vicente Fox a la presidencia de la República.

Contrariamente a su predecesor, López Obrador es consciente que un sentimiento de inmovilismo gubernamental puede extenderse en la opinión pública. Por este hecho, durante el largo periodo de transición[16], su equipo prepara un conjunto de políticas sociales que caracterizarán su gestión, y contribuirán a reforzar el referencial de participación e inclusión social de su gobierno. Algunas semanas después de su investidura, se presenta a los medios el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PITDS). Se trata de una suma de trece políticas públicas, que van desde la atribución de pensiones para adultos mayores a la rehabilitación de la vivienda social, que tienen en común promover "la democracia participativa", la "política social" y la "eficiencia administrativa[17]". Para lograrlo, esos programas funcionan según idealizadores, con una misma lógica de universalidad, de territorialidad, y de transversalidad. Efectivamente, en oposición a las prácticas políticas del PRI, y a las políticas sociales de "transferencia de cash condicionada"[18], implementadas en los años 1990 en México, las políticas sociales del nuevo gobierno del GDF pretenden ser universales, es decir sin condiciones, induciendo la creación de lazos de clientela entre el gobierno y sus beneficiarios. El subprograma de ayuda monetaria a las personas de más de 70 años se volverá el emblema del PITDS[19]. Con el fin de maximizar su impacto, AMLO decide territorializar algunos de estos subprogramas en 1352 "unidades territoriales" establecidas en los años 1990 por el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), con la ayuda de cinco "indicadores de marginación[20]", recurriendo a un sistema de información geográfica (SIG). En función del nivel de marginalidad, se refuerzan algunos subprogramas. Finalmente, para garantizar la rapidez de ejecución del PITDS, y su transversalidad, a pesar de la multiplicidad de subprogramas (entre los cuales los presupuestos de ejecución se encuentran en varias secretarias del GDF, lo que podría crear dificultades), una estructura de supervisión para la implementación del PITDS es creada en el seno de la oficina del jefe del GDF[21]. Se nombra a un referente para cada "unidad territorial" de "media", "alta" o "muy alta marginación"(o sea, 767 unidades territoriales de 1352, correspondientes al 61% de la población de la Ciudad de México). Tiene como responsabilidad auditar la ejecución de los subprogramas e implementar dispositivos de participación ciudadana para su evaluación. Así, el jefe del GDF, a través del seguimiento del PITDS, está en capacidad de evaluar cotidianamente el avance de su programa estrella

[16] En México, el periodo de transición dura 6 meses (julio-diciembre).

[17] Jefatura de Gobierno del Distrito Federal – coordinación de planeación y desarrollo, 2001, *Presentación ejecutiva – Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social*, México, Gobierno del Distrito Federal, p. 5.

[18] Pensamos en particular en el programa Progresa-Oportunidades creado durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y de Vicente Fox (2000-2006).

[19] A raíz de su popularidad, este programa se volverá la punta de lanza de los ataques de los adversarios de AMLO a su política como jefe del GDF.

[20] Los indicadores escogidos son los siguientes: edad promedio, relación de dependencia demográfica, relación niños-mujer, promedio de ocupantes por vivienda, población en edad escolar analfabeta y población mayor de 15 años analfabeta.

[21] Se trata de la coordinación de planeación del desarrollo territorial de la jefatura del GDF. Por otro lado, esta coordinación tenía como objetivo de darle seguimiento a las acciones de la policía del GDF.

de inclusión y participación, a la vez que de constituir una red territorial de información sumamente densa. Esto también tiene un trasfondo político.

Efectivamente, en el año 2000 se eligen por primera vez los jefes delegacionales, que eran en la época PRIista una bisagra esencial en la constitución de las estructuras del partido, y de movilización del antiguo partido hegemónico. Gracias al impulso dado por la victoria de Vicente Fox a la presidencia de la República, el PAN obtiene un número considerable de Delegaciones, y de curules en el seno de la Asamblea Legislativa local en este escrutinio. De hecho, el PITDS permite esquivar la acción política local llevada a cabo por esas autoridades, mientras construye una red política muy densa al servicio del jefe del GDF. Los responsables de este programa (la mayoría mujeres) han sido contratados en función de su liderazgo social y político en cada unidad territorial y de su pertenencia al PRD[22]. Entre 2000 y 2006, casi 10.000 asambleas se habrán llevado a cabo en 767 unidades territoriales de la Ciudad.

¿Un cambio de "referencial" de la acción pública con Marcelo Ebrard y Miguel Ángel Mancera?

La popularidad del gobierno de AMLO refuerza el control del PRD en la Ciudad de México. En 2006 y 2012, los candidatos del PRD son elegidos con amplia mayoría: 46% de los votos para Marcelo Ebrard en 2006 y 63% de los votos para Miguel Ángel Mancera en 2012, en parte gracias al apoyo del antiguo jefe del GDF. Sin embargo, tomando en cuenta el peso adquirido por AMLO en la opinión pública, tanto Ebrard como Mancera buscan diferenciarse no únicamente del gobierno federal sino también de las políticas que contribuyeron a hacer de AMLO un líder político nacional. A su llegada al poder, Marcelo Ebrard pone fin al carácter territorial y transversal del PITDS, despidiendo a sus 767 responsables por unidad territorial, y reduciendo el alcance de parte de los 13 subprogramas incluidos en el PITDS. Ebrard pone de relieve otro tipo de políticas, como la legalización del matrimonio homosexual y la despenalización del aborto. Mancera, por su lado, implementa un programa de visitas médicas en los barrios populares. De forma más general, los gobiernos de Ebrard y Mancera buscan promover otras agendas, como la competitividad, la integración de la Ciudad de México en el círculo de las grandes ciudades globales, y la lucha contra el cambio climático, contrariamente al discurso de sus antecesores. En oposición a AMLO, que financió la construcción de grandes obras públicas en beneficio de los automovilistas con dinero público[23], Ebrard recurre al sector privado para realizar tales infraestructuras. Esta estrategia busca tanto construir un discurso de apertura a los capitales privados, al garantizarles ganancias por la explotación de tales infraestructuras, como hacer surgir el desarrollo sustentable como prioridad gubernamental, al dar prioridad a las inversiones públicas en beneficio del transporte público en detrimento del automóvil. Años más tarde, Mancera se involucra en el C-40, asociación de las 40 principales metrópolis mundiales que trabajan a favor de la lucha contra el cambio climático, para poner de relieve el liderazgo de México en la materia. En diciembre de 2016, la Ciudad de México fue la sede de la conferencia

[22] Entrevista con David Cervantes, director general de participación ciudadana del GDF de 2000 al 2006.

[23] Pensamos en particular a la construcción del segundo piso del periférico entre el sur y el oeste de la Ciudad.

anual de la asociación. En otros términos, si bien los referenciales de inclusión social y participación, constitutivos de los gobiernos del PRD en la Ciudad de México permanecen vigentes, su traducción en términos de políticas públicas evoluciona considerablemente.

Esta estrategia de diferenciación se asocia también con una voluntad de emancipación en el plano político. Aprovechando la constitución de feudos locales del PRD, que han logrado implantarse territorialmente gracias al control de algunas delegaciones, Ebrard y Mancera intentan reducir el peso político de AMLO en su provecho. Para ello, respaldan políticamente los grupos opuestos a AMLO en el seno del PRD, intentando así erigirse como los nuevos líderes políticos de la Ciudad de México. AMLO, por su lado, toma distancia del PRD. Este alejamiento llega a su fin en 2014, cuando el ex jefe del GDF crea su propio partido político, el Movimiento Regeneración Nacional, MORENA. A pesar del peso político del GDF, y del nombramiento de varios PRDistas opuestos a AMLO en el seno del ejecutivo local, esta estrategia no tiene los frutos esperados. En junio de 2015, en las elecciones legislativas locales y federales y en las elecciones delegacionales, los candidatos de MORENA obtienen 5 delegaciones sobre 16, así como 18 curules sobre 40[24]. A raíz de estos resultados, que traducen el debilitamiento de Miguel Ángel Mancera, buena parte de los cuadros del PRD deciden migrar hacia MORENA. Esa nueva realidad política provoca un acercamiento inédito entre el gobierno federal y el GDF, que toma la forma de una convocación a una asamblea constituyente con el objetivo de darle una Constitución a la Ciudad de México. Se trata por un lado de aumentar y clarificar las competencias del GDF ante el gobierno federal, y por el otro de intentar aislar a AMLO en su base política. Una vez más, a pesar de la promulgación de la constitución de la Ciudad de México el 31 de enero de 2017 y del aumento de la participación del gobierno federal en los grandes proyectos de infraestructura de la Ciudad (una demanda formulada por Cuauhtémoc Cárdenas a su llegada al poder en 1997), la popularidad de Miguel Ángel Mancera no aumenta. Para los habitantes de la Ciudad de México, el referencial de inclusión social y de participación de los gobiernos del PRD sigue estando asociado a la imagen de AMLO.

Traducción: Matias Zambrano (Sciences Po)

[24] Existe cuarenta distritos locales en la Ciudad de México, pero en virtud de la ley electoral vigente, existen también 26 escaños de representación proporcional, por lo cual existen 66 legisladores en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.