

00467

6



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ALTERNATIVAS, ELECCIONES Y ESTRATEGIAS DE UN  
POLÍTICO DE OPOSICIÓN: CUAUHTÉMOC CÁRDENAS Y  
EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES**

*Presenta:*

**SALVADOR MONTERO DOMÍNGUEZ**

**Asesor: Dr. Juan Manuel Ortega Riquelme.**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, OCTUBRE DE 2003**

1

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo excepcional.

NOMBRE: Salvador Alonzo

Domínguez

FECHA: 30/SEP/03

FIRMA: Mue

*Para ambos han sido tiempos difíciles y de cambio. Como siempre, lo más importante ha sido estar junto. Por su entrañable amor a Lourdes, pues no hay mayor orgullo que ser su hijo.*

*A mis hermanas Ronit y Leo, por el amor tan especial que sólo se puede sentir por ellas.*

*Sin ellas, mi familia, difícilmente podría escribir mi historia.  
Gracias por todo.*



*Este trabajo lo dedico especialmente a Juan Manuel Ortega por la generosidad de su amistad y su calidad humana.*

*A mi amigo Arturo Duran, que siempre ha estado al pendiente para tenderme su mano cuando más lo he necesitado.*

*A Guadalupe Juárez, porque ha creído en mí, y me ha dado la oportunidad de contar con su amistad.*

*A mis amigos de hoy y de siempre: Horacio, Claudia, Adriana, Esmeralda, Nallely y Ofelia.*

## AGRADECIMIENTOS

*Antes que nada, mi profundo agradecimiento a mi tutor, el Dr. Juan Manuel Ortega Riquelme, por la generosidad y el compromiso con el cual dirigió este proyecto. Su consejo y apoyo no solamente fueron fundamentales en esta tesis, sino también en mi formación y desempeño académico. Realmente quedo en deuda con él.*

*Un agradecimiento especial al Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz por su gentileza y generosidad de siempre, y, sobre todo, porque gracias a él aprendí y me atrajo hacia el difícil estudio de la teoría de juegos.*

*Agradezco mucho al Dr. Guillermo Trejo porque sus comentarios y consejos han sido siempre sumamente estimulantes. Sus observaciones enriquecieron mucho este trabajo de investigación. A la Dra. Yolanda Meyenberg por sus consideraciones y comentarios a pesar de lo complicado de su agenda.*

*A la Dra. Luisa Bejar por haberme invitado a colaborar en su proyecto Disciplina partidista y representación parlamentaria: el caso de México, pues gracias a la beca otorgada por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica se pudo concluir este proyecto.*

*Mi agradecimiento al sínodo integrado por la Dra. Luisa Bejar Algazi, Dra. Yolanda Meyenberg Leycegui, Dr. Juan Manuel Ortega Riquelme, Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz, Dr. Guillermo Trejo Osorio. Les aprecio mucho su paciencia y disposición. Sus comentarios y observaciones fuera de suma valía.*

*Mi agradecimiento y aprecio a la Lic. Clara Jusidman por tener la gentileza de compartir conmigo sus experiencias en el Gobierno del Distrito Federal. Al Dr. Miguel Ángel Cedillo por la generosidad de su tiempo y el acceso a su interesante ponencia sobre el marco jurídico del Distrito Federal.*

*Al Dr. Macario Schettino por sus opiniones y porque me proporcionó documentación fundamental para el desarrollo de esta investigación.*

*Agradezco mucho los comentarios y observaciones del Dr. Benito Nacif, Mtro. Ignacio Marván y al Dr. Jorge Buendía. Aprecio su tiempo y disposición.*

*A mi gran amiga y compañera de maestría, Esmeralda García Ladrón de Guevara por ayudarme a revisar parte del texto y sus importantes observaciones en los modelos de teoría de juegos.*

*Esta investigación y mi estadía en la maestría se pudieron llevar a cabo gracias al apoyo de la beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.*

*Como siempre, mi agradecimiento, cariño y compromiso con mi Universidad Nacional Autónoma de México, que una vez más pude disfrutar de su generosidad.*

*¡Por mi raza hablará el espíritu!*



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>CONTENDER POR LAS ELECCIONES DE 1997</b>	9
1.1 Las preferencias en el PRD: entre la reforma y la ruptura	10
1.2 La candidatura del gobierno del Distrito federal	19
1.3 Competir o no competir	32
1.4 Competir por la candidatura de Jefe de Gobierno	40
<b>ANEXO DEL CAPÍTULO 1</b>	45
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LAS ELECCIONES DE 1997</b>	49
2.1 Un contexto favorable	
2.1.1 El contexto de crisis económicas	50
2.1.2 La reforma política de 1996	54
2.1.3 Equilibrio y gobernabilidad interna	58
2.1.4 Crecimiento y auge en las elecciones locales de 1996 y 1997	59
2.2 El proceso electoral del 1997	
2.2.1 Alianzas políticas	64
2.2.2 La eficacia de la estrategia	67

2.3 La campaña electoral en el Distrito Federal	
2.3.1 El desarrollo electoral en el Distrito Federal	72
2.3.2 Los resultados de la elección	79
<b>ANEXO DEL CAPÍTULO 2</b>	<b>85</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>EL MARCO INSTITUCIONAL</b>	<b>93</b>
3.1 Reforma política y tendencias electorales en el Distrito Federal	94
3.2 El diseño Institucional de la reforma política de 1996	107
<b>ANEXO DEL CAPÍTULO 3</b>	<b>115</b>
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>CUAUHTÉMOC CÁRDENAS Y LOS DILEMAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>121</b>
4.1 Actores institucionales	
4.1.1 Asamblea Legislativa	122
4.1.2 El Congreso de la Unión	127
4.1.3 Poder Ejecutivo Federal	142
4.2 Actores políticos y sociales	144
<b>ANEXO DEL CAPÍTULO 4</b>	<b>153</b>

## **CAPÍTULO V**

<b>CUAUHTÉMOC CÁRDENAS Y LOS DILEMAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>155</b>
5.1 La integración de la Agenda de Gobierno	157
5.2 Políticas públicas y evaluación ciudadana	
5.2.1 Una ciudad segura y con justicia	164
5.2.2 Una sociedad democrática y participativa	170
5.2.3 Una sociedad incluyente y solidaria	172
5.2.4 Un camino de desarrollo sustentable	174
5.2.5 Infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad	178
5.2.6 Gobierno responsable y eficaz	184
5.3 Evaluación general del gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas	191
<b>ANEXO DEL CAPÍTULO 5</b>	<b>203</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>213</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>231</b>
<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	<b>243</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICAS</b>	<b>247</b>

## INTRODUCCIÓN

**D**esde 1987, con el surgimiento de la Corriente Democrática del Partido Revolucionario Institucional y su posterior nominación como candidato del Frente Democrático Nacional, el principal objetivo de la carrera política de Cuauhtémoc Cárdenas ha sido la presidencia de la República, y para tal efecto, ha competido de manera formal y abierta en tres ocasiones: 1988, 1994 y 2000. En cada una de ellas ha actuado en contextos político-institucionales totalmente distintos, lo que sin duda ha tenido un efecto sobres sus estrategias político-electorales.

En 1988, Cárdenas enfrentó un contexto de ruptura con el PRI, en un ámbito de competencia política restringida y sin confiabilidad tanto en los procesos como en los resultados electorales. Sin embargo, compitió en un país inmerso en una severa crisis económica, y, en consecuencia, en un ambiente político de descontento popular en contra del PRI y el régimen. En las elecciones de 1994, lo hizo sin el éxito de la campaña de 1988, en un entorno de descomposición política (el conflicto en Chiapas y el asesinato del candidato priísta Luis Donald Colosio), en un contexto político y electoral inequitativo, así como hostil con una relación de intransigencia y confrontación con el gobierno del presidente Carlos Salinas.

En las elecciones federales del 2000, Cárdenas compitió en un entorno totalmente diferente al de 1988 y 1994. En ese año la competencia política se dio en condiciones de equidad y bajo un contexto de elecciones libres. Sin embargo, Cárdenas enfrentó el proceso de competencia electoral con la experiencia de haber gobernado el Distrito Federal por dos años. En este sentido, se presentaba ante un elector que no sólo evaluaría su candidatura como la de un férreo opositor al régimen priísta, como había sido en las dos ocasiones anteriores, sino con el antecedente de su desempeño como gobernante.

Cuauhtémoc Cárdenas compitió por la presidencia de la República con la experiencia de haber gobernado una ciudad compleja y en un periodo de tiempo corto, lo cual implicaba un alto riesgo para su candidatura. Pese a ello, Cárdenas eligió la estrategia de *competir por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal para ganar la presidencia de la República*. Es decir,

## INTRODUCCIÓN

---

*hacer un buen gobierno en la Ciudad de México para presentar una candidatura presidencial fuerte. A partir de esta hipótesis, se buscará explicar ¿por qué a pesar del alto riesgo e incertidumbre, Cárdenas decidió elegir una estrategia que a todas luces resultaba ser muy aventurada? ¿Qué explica la decisión de Cárdenas de participar en la elección para el gobierno de la Ciudad? ¿Qué explica que su partido apoye esta decisión? ¿Cuáles fueron los costos de dicha decisión? Este trabajo pretende resolver dichas interrogantes mediante el análisis de las estrategias y el contexto institucional.*

El dilema principal de Cuauhtémoc Cárdenas no fue en torno a competir o no competir nuevamente por la presidencia de la República, sino el de elegir la mejor estrategia que le permitiese fortalecer su candidatura, y, en consecuencia, lograr la principal meta de su carrera política. Una estrategia que pretende a partir de un gobierno local ganar una elección federal. En este ámbito, es un político que debe elaborar una agenda de gobierno y elegir una serie de políticas públicas que le permitan satisfacer la utilidad esperada del ciudadano.

A partir de la derrota de Cárdenas en 1994, la relación entre su liderazgo y el PRD cambió. Con su fracaso en esta elección se debilitó uno de los principales elementos de legitimidad y fuerza política de su liderazgo, que le permitía la cooperación incondicional de las diferentes corrientes y grupos políticos internos: *la expectativa de que sólo Cárdenas podía llevar al partido al triunfo electoral.*

Las nuevas condiciones dadas después de 1994 establecieron una relación política menos asimétrica y desequilibrante entre Cárdenas y Muñoz Ledo. Con ello, se abrió una estructura de oportunidades políticas en la disputa por el liderazgo del PRD y en la competencia por la candidatura presidencial. Esta nueva situación llevó a Cárdenas a defender sus estrategias políticas en el ámbito institucional del partido (como fue en el Congreso de Oaxtepec), y sobre todo, a refrendar su liderazgo a través de las urnas *perredistas* (en la elección interna de 1997).

A finales de 1994 la severa crisis económica que vivía el país creó las circunstancias para un voto de castigo en contra del PRI. De igual manera, las condiciones políticas de ingobernabilidad causadas por los conflictos postelectorales, así como por la rebelión en

Chiapas, presionaron por una reforma política. La reforma de 1996 propició elecciones libres y competitivas. En el ámbito del Distrito Federal, la reforma abrió la elección directa del poder ejecutivo a través de la figura del Jefe de Gobierno.

El contexto institucional de la reforma política creó los incentivos para que Cárdenas cambiara su estrategia de intransigencia frente al gobierno, y de apostar por las movilizaciones políticas para aprovechar el descontento por la crisis económica. En condiciones de apertura política, de elecciones libres y competitivas habían mayores alternativas de elección de estrategias políticas. Cárdenas compitió por la Jefatura de Gobierno porque había un contexto político e institucional y motivaciones de carácter estratégico que lo llevaron a elegir esta opción como la mejor.

La segunda parte de la investigación, toca los dilemas que enfrentó Cárdenas en el Gobierno de la Ciudad de México, y el reto de una tener un buen desempeño para lograr una candidatura presidencial sólida en el 2000. En este sentido, en primer lugar debía elaborar una buena agenda de Gobierno, que le permitiera satisfacer la utilidad esperada del ciudadano es decir, las primeras preferencias de la agenda pública que los capitalinos esperaban fueran resueltas por el nuevo gobierno.

En segundo lugar, Cárdenas tuvo que elegir sus estrategias de gobierno en un contexto institucional especial, bajo un régimen en el cual la titularidad de los órganos de gobierno es compartida entre poderes federales y locales. Un entorno institucional creado para limitar a un posible gobierno de oposición. Sin embargo, la realidad política de un Congreso dividido y una mayoría *perredista* en la Asamblea Legislativa, también brindaron una estructura de nuevas oportunidades y ventajas políticas al gobierno *perredista*.

Este trabajo de investigación se inscribe en el ámbito de los estudios de la Ciencia Política que analizan como los gobiernos no democráticos, ante un contexto de crisis económica y de riesgos inminentes de ingobernabilidad, optan por una reforma democrática, y como ésta tiene consecuencias en los diferentes actores políticos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

La apertura política y la transición a la democracia crean un contexto en el que los actores políticos tienen nuevos incentivos para cambiar sus estrategias políticas. En una democracia, en comparación a un régimen autoritario, hay mayores alternativas de elección de estrategias en la toma de decisiones, y éstas, a su vez, son proceso que depende de la interacción e interdependencia entre los diferentes actores del sistema político.

De igual forma, en un contexto democrático los gobiernos tienen mayores opciones de interactuar estratégicamente con diferentes actores. Desde el plano institucional de las relaciones entre poderes y niveles de gobierno; así como en las relaciones de conflicto o cooperación que se dan con los diversos actores políticos y social (como son los grupos de presión, los movimientos sociales, los partidos políticos, las corrientes y tendencias de estos mismos, entre otros).

Por otra parte, cuando en un periodo de transición democrática no ha habido alternancia en el ámbito del poder nacional, el elector no cuenta con la información suficiente para poder evaluar la opción de un posible gobierno de oposición. En este caso, una excelente alternativa son las experiencias desde los gobiernos locales. Estas opciones no solamente dan información y certidumbre al elector de cómo gobernaría la oposición, sino que ayudan a fortalecer la transición democrática de un país, y para los partidos de oposición significan una extraordinaria forma de aprendizaje en la construcción de sus experiencias de gobierno.

En consecuencia, este es un estudio de caso que nos permite ver los dilemas de un político en un contexto de transición democrática y desde un gobierno local que está en vías de constituirse. Un gobierno que enfrenta el reto de llevar a cabo reformas institucionales, así como de resolver una agenda pública compleja, pero que, a su vez, tiene la presión de entregar buenos resultados al corto plazo para poder avanzar en su carrera política.

Para un político desde el gobierno es importante satisfacer las preferencias del ciudadano, pues ello significa aumentar sus probabilidades de éxito político en el futuro. Por tal motivo, las expectativas de los políticos de avanzar en sus carreras forman parte de los criterios de como elaboran sus agendas de gobierno y eligen sus estrategias de políticas públicas.

De acuerdo con los planteamientos y premisas que se establecen en esta investigación, difícilmente se podría encontrar una explicación en estructuras económicas y sociales a los fenómenos políticos que aquí se plantean. No se apuesta a un análisis macro de estructuras sociales que cumplen una función dentro de un sistema. Tampoco en determinismos culturales ni actitudes frente a ciertas instituciones políticas, que no permiten variaciones al momento de establecer relaciones causales. La toma de decisiones de los actores políticos no se aborda desde una perspectiva de pactos cerrados entre elites, pues simplifica la lógica de sus argumentos y limita el número de las posibles variables a analizar. Por tal motivo, la alternativa teórica y metodológica por la cual se apuesta son las teorías de la elección racional y el nuevo institucionalismo.

Las teorías de la elección racional nos permiten a través de modelos formales estudiar la toma de decisiones individuales en relaciones estratégicas interrelacionadas. Es decir, los individuos interactúan en forma racional de acuerdo con un conjunto de creencias y preferencias. En este sentido, un individuo se considera como racional porque tiene en cuenta metas definidas, y, para la consecución de estas mismas, elige diferentes alternativas de acción de acuerdo a una ordenación de preferencias y a los cálculos que hace en función de los resultados que espera obtener.

Definir modelos formales en el análisis de estrategias nos da la ventaja de un mayor rigor y precisión de las suposiciones que se establecen en cada argumento, y el porqué de sus conclusiones. Nos permite crear estructuras lógicas y cadenas de investigación que explican situaciones estratégicas, que forman parte de una situación social. Esto nos lleva a contrastar de una manera más sólida nuestras hipótesis con el mundo real.

Teoría de Juegos, Acción Colectiva y Elección Pública son las subáreas de la elección racional bajo las cuales se llevará a cabo este estudio. Teoría de juegos proporciona poderosas herramientas metodológicas que permiten comprender la toma de decisiones de individuales racionales en situaciones de competencia y conflicto. Acción Colectiva explica las relaciones con los grupos de interés organizados, y cómo se crean los incentivos para lograr la cooperación a favor de una acción colectiva. A través de la Elección Pública se analizan las alternativas de elección de políticas públicas que tienen los gobierno con el

## INTRODUCCIÓN

propósito de mejorar sus utilidades esperadas. Además, en el análisis político estratégico, estas teorías nos permitirán explicar porqué el comportamiento del elector al momento de votar, o la formación de coaliciones en un órgano legislativo.

Por su parte, el nuevo institucionalismo, que ha venido a fortalecer a las teorías de la elección racional, nos proporcionará los elementos necesarios para analizar la interacción estratégica entre los individuos y las instituciones. De las preferencias o interrelación entre los diferentes actores se derivan, en gran medida, las motivaciones que dan origen a un entorno institucional. De igual forma, las instituciones son muy importantes en la elaboración de estrategias políticas, pues delimitan las posibles alternativas de elección en la toma de decisiones, generan incentivos para establecer relaciones de cooperación o conflicto, o crean estructuras de oportunidades políticas.

En consecuencia, este trabajo de investigación buscará comprobar diferentes supuestos que se plantean desde este enfoque teórico, en la toma de decisiones de los actores políticos estratégicos: **a)** buscan maximizar su utilidad y minimizar sus costos; **b)** hacen ordenaciones de preferencia de acuerdo a sus estrategias posibles; **c)** definen sus estrategias de acuerdo a la interacción con otros actores, el entorno institucional y por las ventajas políticas que ofrecen diferentes situaciones coyunturales; **d)** el conjunto de reglas formales delimita la elección de estrategias o crean nuevas oportunidades políticas, y **e)** las instituciones crean incentivos para establecer relaciones de cooperación o conflicto.

Finalmente, esta investigación se desarrolla en dos partes, la primera que, correspondería a los capítulos uno y dos, se centran en la toma de decisiones de Cárdenas de competir o no por la Jefatura de Gobierno y la elección de 1997. La segunda parte, compuesta por los capítulos tres, cuatro y cinco, aborda los dilemas de Cárdenas desde el Gobierno del Distrito Federal.

En el primer capítulo se analizará el contexto que lo llevó a tomar la decisión de competir por la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En el segundo capítulo, se analizarán los diferentes factores que crearon un contexto político favorable para que Cárdenas ganara en 1997.

En un tercero, se analizará cuáles fueron las motivaciones del contexto institucional del gobierno del Distrito Federal, así como las ventajas y limitaciones políticas que ofrecía este conjunto de reglas formales en la definición de las estrategias de gobierno de Cárdenas. En el cuarto capítulo, se analizará la interacción estratégica con actores institucionales, en el plano de las relaciones entre poderes y niveles de gobierno, y en el ámbito de los grupos de interés y los movimientos sociales. En el último capítulo, se analizará la forma cómo se construyó la agenda de gobierno, la elección de estrategias de políticas públicas y la evaluación del ciudadano sobre el desempeño de la gestión de Cárdenas, así como una breve comparación con la gestión de Rosario Robles.

En la metodología seguida durante esta investigación, se realizaron solamente dos entrevistas cualitativas, a profundidad, con preguntas abiertas y en un sondeo informal a ex funcionarios del Gobierno del Distrito Federal durante el periodo 1997-2000. En el primer caso, se llevó a cabo en dos sesiones de dos horas cada una, y, en el otro, se hizo solo una entrevista con una hora de duración.

De igual forma, se llevó a cabo una extensa revisión hemerográfica con el propósito de tratar de captar las preferencias reales de los diferentes actores políticos que en esta investigación se estudiaron. Para tal efecto, se consultaron de 1996 a 2000 los periódicos *La Jornada*, *Reforma* y *El Universal*; así como varios números del semanario *Proceso* y la revista *Este País*. Se consultaron documentos y publicaciones oficiales (*Propuesta* y *Coyuntura*) del Partido de la Revolución Democrática.

Se consultaron diferentes ordenamientos jurídicos, como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se obtuvieron datos e información del Gobierno del Distrito Federal provenientes de los dos Informes de Gobierno y Anexos Estadísticos de 1998 y 1999, así como los discursos presentados por Cuauhtémoc Cárdenas y Rosarios Robles ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Se consultaron la Cuenta Pública de 1998 y 1999.

## INTRODUCCIÓN

---

Se consultaron diferentes estudios de opinión y encuestas del periódico *Reforma*; otras más publicada por la revista *Este País*, como el Centro de Estudios de Opinión Pública, Mori, Berumen, Indemerc Louis Harris entre otras, y la Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por la Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica.

CAPÍTULO I  
CONTENDER POR LAS ELECCIONES DE 1997

La derrota de Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial de 1994 tuvo consecuencias muy importantes en la relación de su liderazgo con las diferentes corrientes y grupos del partido. Se estableció una relación menos desequilibrante y en mejores condiciones de competencia interna. Esto le abrió la oportunidad a Porfirio Muñoz Ledo de competir por el liderazgo del PRD. Por su parte, Cárdenas tuvo que entrar al juego político interno y definir nuevas estrategias para reafirmar su liderazgo, y de tal forma, buscar nuevamente la presidencia de la República.

Además de la derrota en las elecciones federales de 1994, el PRD tenía una magna presencia en el ámbito local, lo cual lo presentaba como un partido electoralmente poco competitivo. Este contexto llevó a que en el partido se pusiera a discusión la estrategia política de intransigencia frente al gobierno, y la necesidad de fortalecer la institucionalidad de su vida interna. En torno a este debate surgieron dos grandes coaliciones: *la rupturista* de Cuauhtémoc Cárdenas y *la reformista* de Porfirio Muñoz Ledo. Estas coaliciones se van a disputar el liderazgo y la estrategia política que el partido debería seguir después de 1994.

En cuanto a la estrategia política, la disyuntiva estaba entre apostar por la movilización, aprovechando el contexto de crisis económica de diciembre de 1994 (posición *rupturista*), o negociar una reforma política que diera una salida institucional a esta crisis (opción *reformista*). Los beneficios propios de la reforma política de 1996 y la apertura del gobierno del presidente Zedillo a respetar los resultados de los procesos electorales crearon los incentivos para que en el PRD se impusiera la opción de la reforma.

En este sentido de la reforma, la apertura de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal creó una estructura de oportunidades en esta disputa por el liderazgo del partido. En especial para Porfirio Muñoz Ledo, pues era una opción muy importantes para fortalecer su liderazgo. Para Cárdenas, dado su fuerza política y la incertidumbre de poder ganar la jefatura de gobierno, había los incentivos a no competir. Sin embargo, la interacción estratégica con Muñoz Ledo lo llevó a competir.

Para el partido su primera preferencia, dado su posición en las tendencias electorales de ese momento, era una candidatura de coalición con el PAN. De igual forma, ante los riesgos de ingobernabilidad interna su última preferencia era una elección para definir candidato. La imposibilidad de establecer una alianza con el PAN y la interacción estratégica de Cárdenas y Muñoz Ledo llevó al partido a elegir su última preferencia.

Tomando en consideración este contexto que se ha descrito, en primer término habría que establecer *CUÁLES FUERON LAS CONSECUENCIAS QUE SE DERIVARON DE LA DERROTA ELECTORAL DE CÁRDENAS EN 1994*, y a partir de este punto tratar de responder a la pregunta principal de este capítulo: *¿POR QUÉ CÁRDENAS PESE AL NIVEL DE RIESGO E INCERTIDUMBRE DECIDE COMPETIR POR LA ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO?* Para tal efecto, se hará un análisis del juego político interno entre *rupturistas* y *reformistas* por el liderazgo y la estrategia política del partido. Se definirán las preferencias del partido respecto a la candidatura de jefe de gobierno, así como la estructura de oportunidades que creó internamente esta opción. Se analizará la interacción estratégica entre Cárdenas-Muñoz Ledo que los llevó a competir, así como de las condiciones en las cuales disputaron esta candidatura.

### **1.1 LAS PREFERENCIAS EN EL PRD: ENTRE LA REFORMA Y LA RUPTURA**

**L**a derrota de Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial de 1994 tuvo un impacto importante en la correlación de fuerzas políticas del PRD, y en el papel que había jugado el liderazgo de Cárdenas desde la fundación del partido.

En esta elección, el PRD redujo ligeramente su nivel de votación con respecto a la obtenida por Cárdenas y el Frente Democrático Nacional (FDN) en 1988. La caída de su porcentaje fue aún mayor, pues pasó del 31.6% al 17.07% (ver cuadro 1.1). Fue el único partido de los grandes que no creció, con respecto a 1988, a pesar de que hubo un aumento de la participación electoral del 77%. Su representación parlamentaria en el Senado y en la Cámara de Diputados aumentó con respecto a 1991: pasó de 41 diputados plurinominales a 71 legisladores (7 de mayoría relativa y 64 de representación proporcional), y de dos senadores (ambos los había ganado en 1988 con el FDN) pasó a 8 como primera minoría.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En 1994 el Senado estaba compuesto por 66 senadores de mayoría relativa y 32 de primera minoría (el partido que queda en segundo lugar), para un total de 128 senadores.

**CUADRO 1.1**  
**COMPARACIÓN DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1988 Y 1994**

PARTIDOS	1988		1994	
	VOTOS	PORCENTAJE	VOTOS	PORCENTAJE
PAN	3 208 584	16.81%	9 146 841	26.69%
PRI	9 687 926	50.74%	17 181 651	50.13%
<b>FDN/PRD</b>	<b>5 929 585</b>	<b>31.06%</b>	<b>5 852 134</b>	<b>17.07%</b>

FUENTE: IFE. Estadística de las elecciones federales de 1994, y Dictamen total del Colegio Electoral, citados en Juan Molinar Horcasitas y Alberto Aziz Nassif, "Los resultados electorales", en Gonzalez Casanova. *Segundo informe de la Democracia. México el 6 de julio de 1988*, Editorial Siglo XXI, México, 1990. p. 139

Con estos resultados, Cárdenas estaba lejos de cumplir con la alta expectativa de ganar la elección presidencial, que se había alimentado por su éxito electoral de 1988. Esta expectativa de victoria electoral era un elemento fundamental que legitimaba su liderazgo y propiciaba la cooperación de los diferentes grupos y corrientes partidistas a su favor. Por tal motivo, estos resultados eran malos para las expectativas de Cárdenas, pero no para el PRD. El partido había incrementado su votación con respecto a 1991 (que de hecho había sido su primera elección), es decir, para su segunda elección había recuperado su votación en un 300%:<sup>2</sup>

Al quedar en el tercer lugar de las preferencias electorales de la elección presidencial, para el PRD se clausuraba la posibilidad de apostar por una estrategia postelectoral de protestas y movilizaciones. En estas condiciones, tampoco se podía justificar la derrota de Cárdenas con el argumento de que hubo fraude electoral (independientemente de lo inequitativo de la competencia y de las irregularidades propias del proceso).

Como se ha mencionado, los resultados electorales de 1994 eran una derrota más para las expectativas de Cárdenas, que para el PRD. De alguna manera, el partido se había beneficiado de la votación de su candidato presidencial, lo cual le permitió recuperarse de los magros resultados de 1991. El problema real del PRD, más que los saldos de la elección de 1994, era su limitada presencia en el ámbito local. De un total de 940 diputados locales, el partido sólo contaba con 95 legisladores, lo cual representaba el 10.1%, y de éstos, sólo dos

<sup>2</sup> ALVARADO, Arturo, "Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información electoral", en SANCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo (compilador). *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*, México, Editorial Plaza y Valdés y FLACSO, 1992. p. 162.

eran de mayoría relativa (de los Congresos de Michoacán y Nayarit). En estados como Baja California Sur y Nuevo León no contaba con representación alguna en sus congresos locales (ver anexo 1.1). En lo que se refiere a las presidencias municipales, de 2017 municipios, el partido gobernaba en 120 (5.90%), y sólo tenía presencia en 16 estados (ver anexo 1.2).

En contraste, el PAN empezó avanzar en aquellas entidades en donde el PRD era considerado como segunda fuerza política. Por ejemplo, en 1994 el partido perdió frente Acción Nacional los escaños al Senado, como segunda minoría, de Hidalgo y Morelos, y en elecciones locales, el PAN ganó la capital de Oaxaca, el puerto de Veracruz, y Tuxtla Gutiérrez en Chiapas.

Quizás esta diferencia de votación en el ámbito local, entre el PAN y el PRD, se debía a que Acción Nacional siempre ha optado por una estrategia federalista, es decir, ganar el poder a través de los gobiernos locales, y en el caso *perredista*, la opción desde su fundación había sido la de apostar por una estrategia presidencialista, es decir, enfocarse a ganar la presidencia de la República y a partir de ahí expandirse.<sup>3</sup> Aunque también el fraude electoral y la reticencia del gobierno de Carlos Salinas a reconocer los triunfos del PRD fueron factores que intervenían.

Los resultados de Cárdenas en la elección presidencial y la limitada presencia del partido en el ámbito local planteaban la necesidad de cambiar de estrategia política. Desde su fundación, el PRD había mantenido una estrategia política de intransigencia y confrontación con el gobierno. Esta necesidad de cambio fortaleció al ala moderada de Porfirio Muñoz Ledo. Este sector reformista o moderado propugnaba por la institucionalización de las prácticas internas del partido y por una relación de mayor colaboración con el gobierno recién electo del presidente Ernesto Zedillo. Se buscaba que de la negociación con el gobierno se diera origen a una nueva reforma política, que diera credibilidad a las elecciones y creara condiciones de equidad en la competencia política. Para la *corriente reformista* este era un contexto institucional idóneo para que el partido empezara a crecer electoralmente y fuera competitivo.

<sup>3</sup> Esta apreciación de una estrategia federalista fue una observación hecha por el Dr. Guillermo Trejo.

El partido en su vida interna tenía que iniciar un proceso de institucionalización, ante el posible vacío de poder que se pudieran haber generado con la derrota electoral de Cuauhtémoc Cárdenas. De igual forma, era importante lograr condiciones de gobernabilidad interna a través del consenso y el equilibrio entre los diferentes grupos y corrientes partidistas.

El liderazgo de Cárdenas se explica, en gran medida, por la forma en que se constituyó el PRD. Este partido se conformó en torno a la fuerza política que había ganado Cuauhtémoc Cárdenas en la elección presidencial de 1988. En estas condiciones, su liderazgo era un importante elemento de cohesión política, y, en muchas ocasiones, actuaba como un árbitro en las disputas internas.<sup>4</sup> Pero también, era un liderazgo que generaba una relación asimétrica y desequilibrante con las diferentes corrientes y liderazgos internos. Este tipo de interacción entre el liderazgo de Cárdenas y el partido no favorecía un proceso de institucionalización.<sup>5</sup>

Durante el primer Congreso Nacional del PRD, Cárdenas fue electo como primer presidente del partido prácticamente por aclamación, y en iguales circunstancias obtuvo su candidatura presidencial en la Convención Nacional *perredista* del 16 de octubre de 1993. Esto confirmaba que por encima de Cárdenas no había ninguna fuerza política o liderazgo, y por tal motivo, resultaba innecesario recurrir al referendo de las urnas.

El incentivo principal de las corrientes y líderes del partido a cooperar de esta manera a favor del liderazgo Cárdenas era la alta expectativa de que podía llevar al partido a la victoria

<sup>4</sup> "Durante este periodo se privilegió la negociación entre los distintos afluentes del partido para integrar la dirección y lanzar candidatos a puestos de representación popular. Los congresos, asambleas y convenciones electorales jugaron un papel más formal que real en cuanto a la elaboración de la política y las elecciones internas. Fue decisiva entonces la intervención de la dirección y en particular de Cuauhtémoc Cárdenas, tanto en la integración de estas instancias, como en la resolución de controversias suscitadas por este motivo. Ante la debilidad del entramado institucional, la presión, la negociación, frecuentemente la confrontación abierta, y el arbitraje, fueron decisivos para construir las instancias partidistas. Lo que se pudo edificar se hizo, pero también se incubaron conflictos, hubo marginaciones, exclusiones y aún pérdidas de muy valiosos cuadros políticos." RINCON GALARRAGA, Gilberto. "14 de julio: El PRD por dentro" *Nexus*, número 223, julio de 1996, p. 10.

<sup>5</sup> Esta es una de las principales hipótesis del trabajo de Panebianco respecto a la relación entre un liderazgo carismático y los procesos de institucionalización de los partidos: "La centralización de la autoridad – o sea la concentración del control sobre las zonas de incertidumbre en manos del líder – aparece desligada del desarrollo burocrático porque en términos generales y siguiendo a Weber, carisma y burocracia son fenómenos organizativos antagónicos entre sí. El carisma personal va además generalmente asociados a fuertes resistencias a la institucionalización." PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, primera reimpresión, Editorial Alianza Universidad 1995, pp. 136.

electoral, a ganar la presidencia de la República.<sup>6</sup> Sin embargo, con su derrota electoral de 1994, este incentivo a colaborar fue menor.

Ello significó, en primer término, que la relación entre el liderazgo de Cárdenas y el partido cambiaría a una menos asimétrica y desequilibrante. Esto abrió la oportunidad política para que Muñoz Ledo demandara la apertura de la competencia interna con Cárdenas por el liderazgo del PRD. Dos indicadores importantes de estos cambios fueron el debate en el tercer Congreso del partido, y el hecho de que Cárdenas se sometiera al escrutinio de las urnas para obtener la candidatura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Pese a estos cambios, Cuauhtémoc Cárdenas seguía manteniendo un apoyo abrumador en las bases y el voto duro del partido. Ello se vio reflejado en la elección interna para presidente del Comité Ejecutivo Nacional, en 1996, en la cual Cárdenas apoyó de manera abierta la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, así como en la victoria del mismo Cárdenas frente a Porfirio Muñoz Ledo por la candidatura a Jefe de Gobierno. Ambos procesos fueron elecciones abiertas a las bases. Pero en el juego político interno, la correlación de fuerzas políticas era más equilibrado, pues el ala moderada o reformista del partido se había fortalecido después de 1994.

En este sentido, se puede establecer que otro aspecto importante en la organización política interna del partido fue el cambio del esquema de tres principales corrientes nacionales<sup>7</sup> a la conformación de dos grandes coaliciones o tendencias políticas: la *rupturista* encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas (el ala intransigente) y los *reformistas* de Porfirio Muñoz Ledo (el ala moderada del partido).

---

<sup>6</sup> Hay otros factores que pueden explicar la fuerza del liderazgo de Cárdenas, como la herencia de la figura histórica del general Lázaro Cárdenas, su padre, o el provenir de una disidencia democratizadora del PRI. En cuanto a liderazgo de Cárdenas véase MONTERO DOMINGUEZ, Salvador. *Historia política del Partido de la Revolución Democrática*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México, 2000.

<sup>7</sup> Después del Segundo Congreso Nacional, en 1993, con el incentivo de luchar por la presidencia del partido, se integraron tres corrientes políticas: la Corriente Arco Iris de Muñoz Ledo, la de Cambio Democrático que apoyaba a Mario Saucedo y la Corriente Convergencia Democrática de Heberto Castillo, además, prevalecía el grupo cercano a Cuauhtémoc Cárdenas (los *cuauhtemistas*). Sobre la organización interna del PRD, en este periodo, véase a PRUD'HOMME, Jean-François. *El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas*, Documento de Trabajo 39, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996, PIVRON, Anne. 'Autonomía de un partido de oposición mexicano: la estructura del juego político en el Partido de la Revolución Democrática (1989-1997)' y MONTERO, *op. cit.*

Por otra parte, la crisis económica de diciembre de 1994 (como se verá en el capítulo 2) abrió una estructura de oportunidades para el PRD, tanto para la línea intransigente como para la ala moderada. Para Cárdenas y el ala *rupturista* significaba la posibilidad de apostar a la movilización social con el propósito de aprovechar el descontento de la crisis. En el caso de Porfirio Muñoz Ledo y el ala *reformista*, una reforma política en un entorno de crisis económica era el mejor contexto para que el PRD empezara a crecer electoralmente.

En tal sentido, Cárdenas buscó fortalecer sus alianzas políticas y bases de apoyo al interior del partido, en especial con los grupos y organizaciones sociales del ala *rupturista*. La base de esta alianza era la Corriente de Convergencia Democrática o *Plurisecta*.<sup>8</sup> La estrategia principal de esta corriente era crear un frente político que agrupara a sectores políticos y sociales antisistema, con el propósito de aprovechar y canalizar el descontento por la situación económica del país. Con ello, se creaba una estructura de oportunidad propicia para impulsar la protesta y el conflicto político.

El discurso de Cárdenas se mantuvo dentro de los parámetros del ala intransigente del PRD: contestatario y duro de izquierda. Por ejemplo, se mantenía una oposición a la ayuda financiera proveniente del Fondo Monetario Internacional y de los EU para hacer frente a la crisis financiera de 1994, y a la privatización de la industria petroquímica.<sup>9</sup> De igual forma, Cárdenas buscó establecer algunos puntos de acuerdo con el Frente Zapatista de Liberación Nacional (que en ese momento se estaba constituyendo como brazo político del EZLN).

Cárdenas con este tipo de discurso y estrategia corría el riesgo de desplazarse en el espectro ideológico hacia posiciones más de extrema izquierda, con lo cual se aislaría políticamente.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Esta Corriente política al interior del partido la componían una amplia gama de organizaciones sociales; como por ejemplo, una fracción de la Asamblea de Barrios (la que encabezaba Francisco Saucedo), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, la Asociación Cívica Revolucionaria, la Coordinadora de Obreros, Campesinos y Estudiantes del Istmo (COCEI), la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), entre otras tantas. Véase a PIVRON, *op. cit.*, pp. 49-62, y MONTERO DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 97.

<sup>9</sup> ( ) el ex candidato presidencial perredista aseguró que, a partir del 21 de febrero de 1995, a México lo gobiernan desde Washington el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. 'Eso lo que convino Ernesto Zedillo con William Clinton, para que lo rescatara con un paquete de onerosos créditos.' Periódico *La Jornada*, 19 de marzo de 1996, p. 5.

<sup>10</sup> De acuerdo con la *teoría del votante medio* de Anthony Downs, los partidos políticos con el propósito de ganar elecciones buscan acercarse a la gran franja de votantes que se encuentran en el espectro ideológico más hacia el centro (votante medio), y cuando se desplazan más hacia los extremos (derecha o de izquierda) su probabilidad de ganar se reducen. Véase DOWNS, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar Ediciones, España, 1973.

Además, el hecho de que el gobierno del presidente Zedillo hubiera empezado a crear los incentivos de la reforma política para dar una salida institucional al conflicto político de las elecciones, minaba aún más la viabilidad de esta estrategia de intransigencia.

En ese contexto, el presidente del partido, Porfirio Muñoz Ledo, y el líder de la fracción parlamentaria del PRD en la Cámara de Diputados, Jesús Ortega, habían apostado a negociar con el gobierno una nueva reforma política.

Como se ha mencionado, en el PRD se constituyeron dos grandes tendencias políticas (*rupturista* y *reformista*), las cuales van a encontrar un espacio institucional para el debate y la disputa por la estrategia que debería imponerse en el partido: el III Congreso Nacional o también llamado *Congreso de Oaxtepec*.

El ala *RUPTURISTA* proponía continuar con la línea política de intransigencia frente al gobierno. Concebía al partido como parte de un gran movimiento, cuya estrategia principal era la movilización social para presionar al gobierno a cambiar su programa de ajuste económico, y para que diera solución al conflicto en Chiapas, al pos electoral en Tabasco, así como el caso de los asesinatos de Aguas Blancas. Incluso, se llegó a plantear que a través de la movilización se podría obligar a la renuncia del presidente Zedillo, y se convocaría a la formación de un gobierno de *salvación nacional*.

Por su parte, el *ALA MODERADA O REFORMISTA* consideraba necesario coadyuvar a generar las condiciones necesarias para establecer un consenso entre los diferentes actores políticos del país (los partidos y el gobierno), como una condición indispensable para avanzar en la transición democrática, y en función de estos acuerdos, buscar una solución institucional a la crisis política y económica del país. Estaban en contra de la posición *rupturista* de un *gobierno de salvación nacional*, y, en contra partida, proponía una *transición democrática pactada*. En la política interna planteaban la necesidad de la institucionalización del partido, y de cambiar la estrategia política de intransigencia por una posición de negociación.

En el Congreso de Oaxtepec después de arduas negociaciones y debates entre los principales líderes de estas dos coaliciones, se votó a favor de una transición pactada,

pacífica y constitucional.<sup>11</sup> Se dejó, en segundo término, el énfasis por las movilizaciones como instrumento para el cambio político.

En el documento final se eliminó el concepto de *gobierno de salvación nacional*, pero se retomaron, con el ánimo de mantener el consenso y la unidad del partido, demandas de los *rupturistas*. En este sentido, se reconocía que la vía del diálogo entre el gobierno y los partidos debía darse con acotaciones: "(...) el diálogo con el gobierno no debe servir para apuntalar al viejo régimen; tampoco para la simulación ni para retardar el cambio democrático demandado por la mayoría de los mexicanos, sino para lograr el objetivo fundamental de la democracia".<sup>12</sup> Otras conclusiones de este Congreso fueron las siguientes:<sup>13</sup>

- Establecer pactos y compromisos para dar una salida democrática a la profunda crisis que vivía el país.
- La transición pactada a la democracia debería pasar necesariamente por la instauración de un sistema electoral realmente competitivo, el cual debería cumplir con los siguientes objetivos: autonomía de los órganos electorales y equidad en la contienda política (elementos fundamentales de la reforma política de 1996).
- La movilización y organización se veían como vías para luchar a favor de la transición democrática, en la defensa de la soberanía y para propugnar por la rectificación económica. En tal sentido, se debía hacer uso de todas las formas de lucha pacíficas y legales.

El Congreso de Oaxtepec fue sumamente importante, pues reflejó que las condiciones del debate político al interior del PRD habían cambiado.<sup>14</sup> Cárdenas tendría que negociar y confrontar sus posiciones en condiciones de mayor igualdad con las otras corrientes y

<sup>11</sup> 659 votos a favor, 54 en contra y 18 abstenciones. *Reforma*, 27 de agosto de 1995, p.1.

<sup>12</sup> *La Jornada*, 26 de agosto de 1995, p. 14.

<sup>13</sup> Véase *La Jornada*, p. 14 y *Reforma* del 27 de agosto de 1995, p. 1-A.

<sup>14</sup> Antes de 1994, el fuerte peso del liderazgo de Cárdenas hacía muy difícil un debate en mejores condiciones de equidad con las otras corrientes y liderazgos del partido: "Para nadie es un secreto que las principales decisiones se toman fuera de la sede partidista y que en ellas pesan más las opiniones informales que los debates y reuniones de los organismos dirigentes (...) cuando Cuauhtémoc es el que propone, entonces ya es muy difícil discutir..." Entrevista a Jorge Alcocer en *Proceso*, número 740, 7 de enero de 1991, pp. 8 y 10

liderazgos del partido. Con ello, se trataba de establecer una relación más institucional. De igual forma, se demostró que la correlación política en el partido se había inclinado por la estrategia de la negociación y la reforma política.

"El Congreso de Oaxtepec definió con mucha claridad cuáles son las diferencias fundamentales de estrategia entre ambas. El debate entonces fue si era correcto que un muy distinguido dirigente del partido, ex candidato presidencial pintara líneas paralelas, sin consultar con la organización del partido. Segundo, si estas propuestas eran aceptadas por el partido, aunque fueran posteriormente. El Congreso resolvió que ambas cosas no debían de existir y le dio plenamente la razón a la estrategia que institucionalmente habíamos adoptado que era la de embarcarnos en la transición del País por la vía pacífica. Gracias a que triunfó esa línea estamos compitiendo. La otra era una línea rupturista, que ya no tenía sustento social, puesto que nuestro candidato había llegado en tercer lugar."<sup>15</sup>

Aunque la estrategia de Muñoz Ledo ganó en el Congreso de Oaxtepec, la corriente *rupturista* siguió manteniendo su discurso. Al año siguiente de este Congreso se daría la elección del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, en la cual se vislumbraba como una muy buena oportunidad para que la corriente *rupturista* recuperara posiciones. El candidato de Cárdenas en esta elección fue Andrés Manuel López Obrador.

Esta elección interna de 1996 fue abierta a las bases militantes del partido, lo cual fue muy importante para la coalición *rupturista* por el peso tan fuerte de Cárdenas entre las bases y voto duro *perredista*. Por tal motivo, el apoyo de Cárdenas a favor de López Obrador fue decisivo para que éste ganara con suma facilidad la elección de presidente del partido, con un 74% de los votos (ver anexo 1.3).

López Obrador había construido un liderazgo muy sólido entre las bases *perredistas* por su intensa lucha electoral en su estado natal, Tabasco (donde ganó con el 98.74%), pero era un liderazgo que en ese momento estaba lejos de trascender más allá del ámbito nacional. En lo que se refiere a la tendencia *reformista*, a diferencia del Congreso, en esta elección Jesús Ortega<sup>16</sup> y Heberto Castillo<sup>17</sup> decidieron presentar sus propias candidaturas, y no apoyaron la

<sup>15</sup> Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo en el periódico *Reforma*, 26 de febrero de 1996, p. 7-B.

<sup>16</sup> Posteriormente Jesús Ortega declinó a favor de López Obrador, con lo cual se incorporó en esta fórmula como candidato a Secretario General, y quien fue sacrificado en esta negociación fue Pablo Gómez. Debido a la alta votación de la planilla de López Obrador, Jesús Ortega consiguió colocarse como secretario del partido.

candidatura *reformista* de Amalia García. Los resultados finales colocaron a la planilla de Amalia García en tercer lugar con el 12%, y Heberto Castillo, por aproximadamente un punto porcentual, quedó en segunda posición.<sup>18</sup>

Con la victoria de López Obrador se pensaba que la nueva dirigencia abandonaría el camino de la negociación con el gobierno sobre la reforma política, o que se establecerían mayores condicionamientos que pudieran poner en riesgo dicha reforma. Sin embargo, los incentivos de los actores políticos por la opción de una reforma electoral eran tan fuertes, que al final el ala *intransigente* del partido también la aceptó. El incentivo principal era la voluntad política del gobierno del presidente Zedillo a respetar el avance electoral *perredista*, que se empezaba a dar en elecciones locales durante 1996 (ver capítulo 2).<sup>19</sup>

Además, el proceso de reforma política estaba muy adelantado, e ir en contra del mismo o incluir nuevos temas en la agenda que pudieran entorpecer las negociaciones, tendría un costo político muy alto para la nueva dirigencia del PRD. Reglas electorales que propiciaban elecciones libres y competitivas eran un incentivo para el partido, pues le creaban un contexto político idóneo para que creciera electoralmente. Máxime en un contexto de crisis económica.

## 1.2 LA CANDIDATURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Como se observó en el apartado anterior, los resultados electorales del partido, después de 1994, cambiaron el papel del liderazgo de Cárdenas en el mismo. Se produjo una relación menos asimétrica en el juego político con las otras corrientes y líderes del partido. Ello abrió la posibilidad a que Porfirio Muñoz Ledo tratara de competir con el liderazgo de Cárdenas.

<sup>17</sup> A Heberto Castillo se le ubica como reformista porque durante el Congreso de Oaxtepec apoyó la posición de una transición democrática pactada. En la realidad era uno de los liderazgos importantes y cabeza de su propia corriente política en el partido.

<sup>18</sup> La planilla de López Obrador ganó 95 de 128 espacios en el Consejo Nacional, 17 fueron para Heberto Castillo y 16 para la planilla de Amalia García. Véase la revista *Coyuntura*, 1 de agosto de 1996, año 1, número 22, p. 6.

<sup>19</sup> Como se verá en el siguiente capítulo, la reforma política de 1996 daba plena autonomía al IFE, con lo cual se daba certidumbre de elecciones limpias; se le asignaba al poder judicial la responsabilidad de dirimir las controversias electorales, con lo cual se creaba un canal institucional al conflicto político, y se le otorgaron mayores prerrogativas a los partidos con el propósito de lograr una competencia política en mejores condiciones de equidad.

Por otra parte, la reforma electoral de 1996 abrió la posibilidad de contar con elecciones libres y a la apertura de la competencia política. Uno de sus elementos más importantes fue la reforma política en el DF, la cual abrió la opción de elegir al titular del Ejecutivo local a través de la figura del Jefe de Gobierno. Este nuevo contexto institucional le abrió nuevas opciones a los actores políticos en la Capital de la República, en especial para la oposición dada la importancia histórica de su voto, y porque las tendencias electorales de ese momento en el DF parecían favorecerle. Un contexto de crisis económica, como la de 1994, favorecía la probabilidad de un voto de castigo en contra del PRI, y el ascenso de la oposición.

El Distrito Federal ha sido tradicionalmente muy importante para el voto opositor.<sup>20</sup> Por ejemplo, en las elecciones de 1988 Cuauhtémoc Cárdenas, a través del Frente Democrático Nacional, ganó oficialmente en el DF la elección presidencial con el 49.2%, y el FDN ganó los dos escaños en el Senado<sup>21</sup>

En la primera parte del sexenio del presidente Zedillo varios factores crearon un contexto de oportunidades políticas para los partidos de oposición en el Distrito Federal. En primer término, el contexto de la crisis económica propició las condiciones necesarias para que se pudiera dar un voto de castigo en contra del PRI en la Ciudad de México (como lo confirmaron diferentes estudios de opinión).<sup>22</sup> Segundo, la apertura política que representó la reforma electoral de 1996, aunado a la voluntad que había mostrado el presidente Zedillo de respeto a los resultados electorales, dio mayor certidumbre a la oposición de que se cumplirían sus altas expectativas de ganar el DF.

Las altas expectativas y optimismo de la oposición en ganar el Gobierno de la Ciudad se fundamentaban, principalmente, en los resultados de las tendencias electorales. En ellos, se

<sup>20</sup> El Distrito Federal ha sido la entidad federativa en la cual la votación de la oposición ha sido mayor con respecto a la obtenida a nivel nacional. De igual manera, en el DF el PRI ha sido la entidad que menores porcentajes de votación ha obtenido (este aspecto se analizará con mayor detenimiento en el capítulo 3).

<sup>21</sup> En esa época, como se recordará, se elegían dos senadores por entidad federativa: uno por un periodo de seis años y el otro, por un periodo de tres pues se renovaba la mitad del Senado en las elecciones intermedias del sexenio.

<sup>22</sup> Se hará un análisis más a detalle del contexto de la elección de 1997 en el segundo capítulo de esta investigación

veía reflejada una caída importante de las preferencias a favor del PRI, y el asenso del PAN, que lo colocaban como la primera fuerza política (véase el cuadro 1.2).

**CUADRO 1.2**  
**PREFERENCIAS ELECTORALES EN EL DISTRITO FEDERAL PARA JEFE DE GOBIERNO DE 1996\* A MARZO DE 1997**

ENCUESTA DE REFORMA									
PARTIDO	1996					1997			
	JUL.	AGO.	SEP.	OCT.	NOV.	DIC.	ENE.	FEB.	MAR.
PAN	30	27	29	33	33	31	25	31	24
PRI	18	20	22	21	19	18	19	16	19
PRD	17	20	19	21	19	20	19	24	26
ENCUESTA DE INDEMERG LOUIS HARRIS									
PARTIDO	1995		1996						1997
	NOV.	MAR.	ABR.	MAY.	AGO.	OCT.	NOV.	ENE.	MAR.
PAN	34	26	30	40	36	37	40	36	21
PRI	19	19	13	13	13	12	12	14	19
PRD	15	14	15	19	18	22	23	24	30
ENCUESTA DE BERUMEN									
PARTIDO	1996				1997				
	SEP.	OCT.	NOV.	DIC.	ENE.	FEB.	MAR.		
PAN	33	26	34	28	29	27	21		
PRI	23	27	22	21	24	28	28		
PRD	17	19	16	21	21	17	24		
OTRAS ENCUESTAS									
MORI DE MEXICO				IPN/ESCA		CEOP U DE G			
PARTIDO	FEB- 1996	JUL-1996	DIC-1996	FEB-1997					
PAN	20	28	24.7	42.9					
PRI	16	18	22	23.5					
PRD	16	18	20	17.5					
OTROS	----	4	1.7	4.4					
NINGUNO	18	----	----	7.1					
NO DECIDIÓ, NO SABE	28	32	----	4.6					

FUENTE: Encuesta de Berumen publicada en *Este País*, número 74, mayo de 1997, p. 37. Encuesta Reforma publicada en *Reforma* el 18 de febrero de 1997, p. 1-A. Encuesta de Indemerc Louis Harris publicada en *La Jornada* 12 de marzo de 1997, p. 45. Encuesta de Mori de México publicada en *Este país*, no. 63, junio de 1996, p. 23, y no. 66, septiembre de 1996, p. 66. Encuesta IPN/ESCA, publicada en *La Jornada*, 9 de diciembre de 1996, p. 39. Encuesta UdeG/CEOP publicada en *Reforma*, 13 de febrero de 1997, p. 6-B.

En promedio, varios estudios de opinión mostraban que, durante 1996 hasta febrero de 1997, el Partido Acción Nacional se mantenía en el primer lugar de las preferencias electorales. La encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública de la Universidad de Guadalajara le

daba el porcentaje más alto con el 42.9% (en febrero de 1997), y el porcentaje más bajo era registrado por el estudio del Instituto Politécnico Nacional con 24.7%.

En el caso del PRI, se mantenía en el segundo lugar en la mayoría de los estudios de opinión, pero en promedio estaba casi empatado con el PRD (PRI 18.94 y PRD 18.90). Su intención de voto más alto fue registrada por la encuesta de Berumen con 28%, en el mes de febrero de 1997, y la más baja por Indemerc Louis Harris, durante los meses de octubre y noviembre de 1996, con 12%.

El PRD se mantenía en tercera posición, aunque prácticamente en promedio casi empatado con el porcentaje del PRI, con el 18.90 (en el caso del estudio de *Reforma* de diciembre de 1996 aparecía por encima del PRI). Los estudios de *Reforma* e Indemerc Louis Harris (febrero y enero de 1997, respectivamente) registraban el promedio más alto con el 24%, y el porcentaje más bajo lo obtenía también del estudio Indemerc Louis Harris con el 14%, pero registrado en el mes de marzo de 1995.

Estas tendencias electorales planteaban el escenario de una derrota electoral del PRI y la victoria del PAN. En esas condiciones, para el PRD presentar una candidatura propia le auguraba pocas probabilidades de ganar. Por lo tanto, el incentivo era mayor a presentar una candidatura común con el PAN, y, de esta manera, consolidarse como segunda fuerza.

En tal consideración, para el PRD<sup>23</sup> se le planteaban tres posibles escenarios para elegir su candidato a la Jefatura de Gobierno: **a)** lograr una candidatura de unidad al interior del PRD, **b)** ir a una elección interna y **c)** presentar un candidato externo en coalición con otros partidos, en especial con el PAN. De estas tres posibles alternativas, se pueden establecer la siguiente ordenación de preferencias:

---

<sup>23</sup> En esta ordenación de preferencias se considera como jugador al PRD-nacional, pues, como se verá más adelante, el PRD-local se oponía a una alianza con el PAN en el DF, y por lo tanto, sus preferencias serían distintas.

## ORDENACIÓN DE PREFERENCIAS

1. Presentar una candidatura externa a través de una coalición con el PAN.
2. Presentar una candidatura de unidad del partido
3. Presentar un candidato a través de un proceso de elección interna.

De acuerdo con esta orden de preferencias, el PRD privilegiaba una candidatura externa dada las tendencias electorales que privaban en el DF. La posibilidad de competir a través de una coalición, en ese momento, representaba una oportunidad muy atractiva para que la oposición ganara la capital. Incluso, entre la población la idea de votar por una coalición PAN y PRD no era mal vista; por ejemplo, en una encuesta de Reforma, el 52% de los encuestados respondieron que les gustaría que el PAN y el PRD se unieran en las elecciones de 1997 para enfrentar al PRI (35% no le gustaría), y en cuanto a la inclinación entre esta coalición o el PRI, el 44% estaría a favor del PAN-PRD y 17% a favor del PRI.<sup>24</sup>

En el PRD a favor de una coalición se encontraba la dirigencia nacional, la cual, propugnaba, además, por candidaturas comunes con el PAN en las elecciones federales, con el propósito de ganar una mayoría opositora en el Congreso.<sup>25</sup> En especial, porque también en las tendencias electorales para el Congreso, Acción Nacional se mantenía como la principal fuerza.<sup>26</sup>

Sin embargo, esta decisión tenía en contra la posición del PRD en el Distrito Federal.<sup>27</sup> La negativa del PRD local a una alianza con el PAN hacía sumamente difícil tomar esta decisión, pues el partido en el DF estaba dominado por corrientes políticas con una fuerte capacidad de movilización de militantes y de recursos. Este era el caso de la Corriente de

<sup>24</sup> Reforma, primero de enero de 1997, p. 1-A.

<sup>25</sup> "Hay que hacer un lado o dejar para después las diferencias ideológicas que se pudieran tener. Hay que poner por encima de nuestros intereses partidistas, el interés de la nación (...). Los partidos de oposición le debemos a la sociedad esta alianza desde hace varios años (...) obtener la mayoría en la Cámara de Diputados y que por primera vez en la historia del Poder Legislativo actúe con independencia del Ejecutivo." Entrevista a Andrés Manuel López Obrador, en Reforma, primero de enero de 1997, 6-A.

<sup>26</sup> Un análisis más a detalle de las preferencias electorales para la elección del Congreso de 1997, así como del debate por la alianza PRD-PAN se verá en el segundo capítulo.

<sup>27</sup> Además de DF, representantes de ocho estados que estaban en contra de formar una alianza con el PAN. Véase Reforma, 5 de enero de 1997, p. 1-A.

Izquierda Democrática de René Rejarano, a la cual también pertenecía el presidente del partido en el DF, Armando Quintero.<sup>28</sup>

El hecho de que el PRD nacional estuviera a favor de una coalición, y que el local estuviera en contra, se puede explicar por razones estratégicas. Para el PRD-nacional ir a una coalición en el DF estaba dentro de la posibilidad de negociar una alianza a nivel federal para el Congreso. Por otra parte, formar una coalición significaba ceder posiciones en las candidaturas a presentar, y en tal sentido, quien se vería afectado sería el PRD-local, pues se le reducirían sus expectativas de posiciones de poder o de reparto de cuotas entre las corrientes locales. Es decir, el PRD-nacional tenía una concepción estratégica más amplia, y para el local, sus intereses y estrategias se limitaban a la distribución de espacios de poder entre las corrientes del partido en el DF. Este no era asunto menor, dado lo complicado y álgido de las disputas entre corrientes y grupos internos.

Sin embargo, el factor más importante, que evitó la posibilidad de una alianza entre el PAN y el PRD, fue la negativa del mismo Acción Nacional. Independientemente, de las diferencias ideológicas y programáticas que han prevalecido entre ambos partidos, la negativa del PAN tenía que ver más con una decisión de cálculo estratégico.<sup>29</sup> Por las tendencias electorales de ese momento, el PAN consideraba que por sí sólo podría ganar no sólo la elección de Jefe de Gobierno en el DF, sino también la mayoría en el Congreso. Por ende, ir en coalición implicaba mayores costos políticos (en especial disputas y confrontación con el PRD-DF), así como obtener menos beneficios o ganancias de una posible victoria electoral, pues tendría que repartir espacios de poder con su socio de coalición, a diferencia de ir sin alianza.

El PRD también buscó explorar otras posibilidades para presentar un candidato externo. En primer término, se planteó la posibilidad de la candidatura de Santiago Creel como candidato

<sup>28</sup> "Hay sectores que quieren una alianza a toda costa con la derecha, pero si el PRD quiere ser consecuente no puede aliarse con la derecha." Declaración de Armando Quintero, Presidente del Comité Ejecutivo del PRD en el Distrito Federal. *Reforma*, 4 de enero de 1997, p. 3-B.

<sup>29</sup> Desde el momento en que se puso a debate público la posibilidad de una alianza PAN-PRD (en especial por un grupo de intelectuales y políticos reunidos en Alianza por la República) la dirigencia de Acción Nacional, tanto en el DF como a nivel nacional se manifestaron en diferentes ocasiones en contra. Véase las declaraciones en ese sentido de Felipe Calderón, presidente del CEN y de Cecilia Romero, secretaria General del PAN en el DF, en *Reforma*, primero de enero de 1997, p. 6-A y *Reforma*, 4 de enero de 1997, p. 3-B, respectivamente. Al final, de manera formal, el Comité Ejecutivo Nacional del PAN anunció el 10 de enero su rechazo a formar la alianza con el PRD, véase *Reforma*, 11 de enero de 1997, p. 1-A.

de una alianza PAN-PRD,<sup>30</sup> pero la incapacidad para llegar a un acuerdo entre estos partidos no permitió concretar esta opción.<sup>31</sup> Aunque también no era una candidatura muy conocida, y por ende, no muy atractiva electoralmente (ver cuadro 1.3).

Otra opción que se consideró fue la candidatura de Cecilia Soto, que era la más conocida de los posibles candidatos externos (sin considerar a Manuel Camacho), por su participación en la elección presidencial de 1994, y también era la candidatura que mejor opinión registraba en los estudios de opinión. Sin embargo, la candidatura de Cecilia Soto era rechazada por importantes sectores del PRD (en especial en el DF) por considerar que en 1994 había sido apoyada por el presidente Salinas en contra del propio partido.

**CUADRO 1.3**  
**ESTUDIOS DE OPINIÓN DE CECILIA SOTO Y SANTIAGO CREEL**

ENCUESTA REFORMA							
CECILIA SOTO						SANTIAGO CREEL	
OPINIÓN	OCT-96	NOV-96	DIC-96	ENE-97	FEB-97	NOV-96	DIC-96
FAVORABLE	33	26	25	----	21	----	5
DESFAVORABLE	31	30	33	----	37	----	14
NO LO CONOCE	36	44	42	----	42	----	81
ENCUESTA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (NOVIEMBRE, 1996)							
¿HA OÍDO HABLAR DE...?				OPINIÓN			
CANDIDATO	NO	SI	N/C	BUENA	REGULAR	MALA	NS/NC
SANTIAGO CREEL	82.73	14.14	3.13	20.96	47.31	19.16	12.57
CECILIA SOTO	40.39	56.39	3.22	33.03	43.69	14.41	8.86

FUENTE: *Reforma*, 18 de febrero de 1997, p 1-B (datos Cecilia Soto), y primero de enero de 1997, p. 1-B (datos Santiago Creel). Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.

Otras candidaturas que se mencionaron fueron las de Manuel Camacho y Demetrio Sodi. La candidatura de Manuel Camacho de antemano estaba impedida legalmente por haber sido ya regente de la Ciudad.<sup>32</sup> La posible candidatura de Demetrio Sodi, que había abandonado

<sup>30</sup> "Se está discutiendo en el PRD, se está discutiendo también en el PAN, se está discutiendo en las organizaciones no gubernamentales, ya han surgido varios candidatos y creo que en este momento el que más audiencia ha tenido es el ciudadano Santiago Creel Miranda (...) han salido nombres, pero mi percepción es que el que más ha recibido apoyos es el licenciado Santiago Creel, que se distinguió como cabeza moral del Consejo electoral del país." Declaraciones de Porfirio Muñoz Ledo en *Reforma*, 26 de octubre de 1996, p. 3-B.

<sup>31</sup> Véase las declaraciones de Amalia García, en ese momento Secretaria de Relaciones Políticas del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, en *Reforma*, 19 de enero de 1997, p. 10.

<sup>32</sup> Como se recordará la reforma política de 1996 impedía la elección de Jefe de Gobierno a quien hubiera sido Regente de la Ciudad. A lo cual, el ex Jefe del Departamento de la Ciudad había interpuesto una controversia.

al PRI y presidía la organización Causa Ciudadana, era poco conocida, y por lo tanto, no era una opción muy atractiva.<sup>33</sup>

Al no poderse concretar la posibilidad de una candidatura común con el PAN, o externa a través de algún candidato independiente, la opción que quedaba era la de un candidato interno: *ya sea de unidad o en elección interna*. Dada la conflictiva vida política interna del PRD, la última opción que hubiera preferido el partido era la de una elección interna.<sup>34</sup> Esta alternativa podía poner en riesgo la estabilidad y equilibrio que había logrado el partido después de la elección interna de 1996.

El riesgo era mayor en el DF porque las disputas políticas entre las corrientes eran sumamente beligerantes, y podrían poner en peligro la gobernabilidad interna del partido. Por ejemplo, cuando se eligió al presidente del Comité Ejecutivo Local en 1996, la elección estuvo enmarcada por diversas irregularidades (entre otras la caída del sistema del Servicio Electoral).<sup>35</sup> Lo irregular de esta elección llevó a que se tardaran un mes en ratificar a Armando Quintero como presidente del PRD-DF, por las denuncias del candidato perdedor René Isias (quien terminó siendo el Secretario General del PRD-DF para solucionar el conflicto postelectoral).<sup>36</sup>

---

constitucional en contra de esta reforma, y en el momento de la definición de la candidatura al Gobierno del DF, no había una resolución. Por otra parte, entre algunos sectores *nerredistas* había recelo a esta candidatura por su desempeño en la Regencia de la Ciudad, véase *Reforma*, 9 de diciembre de 1996, p. 1-B.

<sup>33</sup> Por ejemplo Armando Quintero manejaba la posibilidad, aparte de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo de considerar las candidaturas externas de Santiago Creel, Jesús González Schmal y Demetrio Sodí de la Tijera y ponderaba la candidatura de Manuel Camacho por los candados de la reforma de 1996. Véase entrevista a Armando Quintero en *La Jornada*, 2 de diciembre de 1996, p. 46.

<sup>34</sup> "Mi preocupación no es porque no tengamos candidatos, de hecho, en la realidad los dirigentes del PRD están por encima de los prospectos ciudadanos y de otros partidos. La gente los conoce más. Yo soy partidario de que el candidato será de unidad, todavía no se sabe si interno o externo. Esto lo va a decidir el partido en el DF, considerando muchos factores. "(...) No vamos llegar a la convención, que es la que elige de manera formal a ver quién sale electo. Sino que ya estamos trabajando desde ahora para que el candidato sea producto de un acuerdo político de todas las fuerzas, de la dirección estatal y nacional" Entrevista a Armando Quintero. *Ide...*

<sup>35</sup> Véase *La Jornada*, 25 de junio de 1996, p. 38.

<sup>36</sup> La diferencia entre Armando Quintero y René Arce fue de apenas 605 votos. Otro problema del partido era la falta de confiabilidad del padrón (no estaba actualizado y habían acusaciones de estar rasurado), lo cual se agravaba con una elección abierta a las bases, pues los estatutos permitían la afiliación el mismo día de la elección. *Reforma*, 12 de febrero de 1997, p. 3-B.

En una elección interna los candidatos más fuertes eran Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo. Esta competencia entre ambos también ponía en riesgo la gobernabilidad interna del partido, por la confrontación de liderazgos tan fuertes.<sup>37</sup>

En este contexto, la prioridad del partido fue la de lograr una candidatura de unidad. Por tal motivo, tanto el Consejo Nacional como el del Distrito Federal formaron una comisión para negociar, y establecer alternativas para lograr un *candidato de unidad*.<sup>38</sup> Entre las opciones que se mencionaron estaba la posibilidad de que Cárdenas pudiera ir al Senado y Muñoz Ledo a la Cámara de Diputados. En la realidad, la propuesta más fuerte era que Muñoz Ledo declinara a favor de Cárdenas y fuera a la Cámara de Diputados, como coordinador de la fracción parlamentaria.<sup>39</sup>

Al final, la opción que se concretó para el partido fue la última en su ordenación de preferencias: una *CANDIDATURA POR ELECCIÓN INTERNA*. La más costosa para el partido en ese momento. Una mejor manera para explicar este proceso de toma de decisiones sería a través de la asignación de valores que representarían el pago esperado por cada una de las estrategias de la ordenación de preferencias del partido: 1) candidatura externa con el PAN, 2) candidatura de unidad, y 3) elección interna.<sup>40</sup> Definida esta ordenación de preferencias, se lleva a cabo su graficación y el cálculo de utilidad esperada de cada opción, como se muestra a continuación.

<sup>37</sup> Por ejemplo, el ambiente político en el partido se había tensado por las acusaciones de Muñoz Ledo en contra de Cárdenas. Lo acusaba de unos supuestas reuniones que había tenido con Carlos Salinas de Gortari, a pesar de haber mantenido una posición de tanta intransigencia frente a esta administración. Véase *Proceso*, número 1027, 7 de julio de 1996, p. 17.

<sup>38</sup> La comisión que se formó estaba integrada por el secretario General del partido, Jesús Ortega y por la secretaria de Relaciones Políticas, Amalia García, y por el PRD-DF, estaban el presidente del Comité Ejecutivo Local, Armando Quintero y el secretario General, René Islas. Esta comisión también tenía que negociar el número de escaños que se ofrecerían a candidaturas externas. *Reforma*, 9 de enero de 1997, p. 1-B.

<sup>39</sup> Incluso se llegó a mencionar la posibilidad de incorporar a esta fórmula (Cárdenas como candidato de Jefe de Gobierno y Muñoz Ledo en la Cámara de Diputados) la candidatura de Camacho Solís en las listas de senadores. Seguimiento periodístico en *Reforma* 9, 22 de diciembre de 1996 y 10 de enero de 1997, pp. 3-A, 5-B y 4-B respectivamente; así como, *La Jornada*, 2 y 9 de diciembre de 1996, pp. 46 y 39, respectivamente.

<sup>40</sup> Las *ESTRATEGIAS* son la elección de opciones disponibles para cada jugador. A su vez, hacen una *ORDENACIÓN DE PREFERENCIAS*. La ordenación va de la primera preferencia (la que más se prefiere que suceda sobre las demás) a la última opción que preferiría el jugador que sucediera. Los valores que se asocian a cada posible resultado de cada estrategia son llamados *PAGOS*. El pago más alto representa la primera preferencia que se desea, y el pago menor es la última preferencia. Véase a DIXIT, Avinash y SKEATH, Susan, *Games of Strategy*. New York, W W Norton and Company, 1999 y MORROW, James D. *Games Theory for political scientists*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

	<i>ORDENACIÓN DE PREFERENCIAS</i>	<i>PAGOS</i>	
		Gana	NO GANA
1.	Presentar una candidatura externa a través de una coalición con el PAN.	3	-1
2.	Presentar una candidatura unidad del partido	2	-2
3.	Presentar un candidato a través de un proceso de elección interna.	1	-2

La primera preferencia del partido era una candidatura externa porque las tendencias electorales en el DF no le daban mayores probabilidades de victoria, y se evitaba el desgaste de una elección interna. Ese decir, era la de mayor probabilidad de éxito. La segunda preferencia era la candidatura de unidad porque se trataba de evitar el desgaste y los riesgos de una elección interna. La última opción era la elección interna entre Cárdenas y Muñoz Ledo. la cual se quería evitar para no poner en riesgo la gobernabilidad del partido.

Obviamente, no ganar implicaba un pago menor que ganar ( $\text{GANAR} > \text{NO GANAR}$ ). La primera preferencia que era ir en coalición con el PAN representaba la mayor probabilidad de ganar, pero era también la alternativa más costosa (3, -1). Ganar a través de una coalición implicaba un mayor pago (3), aunque en la victoria tendría que repartir posiciones de poder con su socio de coalición (a diferencia de ganar sin coalición), pero el partido la prefería porque era la opción que mayores probabilidades le daba de ganar, y con ella evita los riesgos de una elección interna. De igual forma, perder implicaba pagar un costo más alto (-1)<sup>41</sup> por elegir una alternativa que contaba con la oposición importante de una parte del partido.

Presentar una candidatura del partido implicaba una menor probabilidad de ganar en comparación a una coalición. Pero había una mayor probabilidad de ganar con una candidatura de unidad con respecto a una de elección interna, pues se evitaba el posible riesgo de un conflicto postelectoral en el partido; además, en caso de ganar los pagos eran mayores (2), y se podría llegar en condiciones de estabilidad en el partido, lo cual representaba un mejor escenario en la relación con el nuevo gobierno.

---

<sup>41</sup> Como se sabe, en números negativos  $-1 > -2$ .

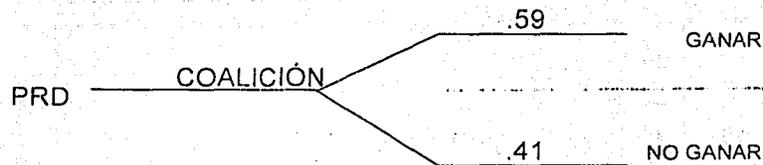
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El riesgo de que una elección interna pudiera provocar ingobernabilidad reducía las probabilidades de ganar (la corriente perdedora podría no colaborar en la campaña del candidato ganador), y también los pagos eran los más bajos (1) porque después de la victoria, se tenía que crear los incentivos para que las corrientes perdedoras cooperaran con el candidato ganador (en especial en la arena de la Asamblea Legislativa). En el caso de no ganar, los pagos eran los mismos a los de una candidatura de unidad (-2).

Como se establece en la teoría de juegos, cuando hay incertidumbre en la elección de opciones de los jugadores, ya que no se cuenta con la información suficiente de las ganancias que se piensan obtener con las estrategias posibles, se busca calcular la *UTILIDAD ESPERADA*.<sup>42</sup>

Para calcular la utilidad esperada hay que establecer, como ya se hizo, la ordenación de preferencias del partido: coalición ( $P_a$ ), candidato de unidad ( $P_b$ ), candidato electo ( $P_c$ ). Después se multiplica la probabilidad de *ganar* o *no ganar* de cada estrategia por los pagos esperados. En el caso de esta investigación, estas probabilidades se calcularon en función de las diferentes encuestas que se han estado citando. Por ejemplo, las probabilidades de que el partido ganara o no ganara a través de una coalición eran 59% y 41%, respectivamente, y se multiplican por sus correspondientes pagos:  $.59 \times 3$  y  $.41 \times -1$ . Finalmente, ambos productos se suman, y así se obtiene la utilidad esperada de  $P_a$ .<sup>43</sup>

EU<sub>1</sub>

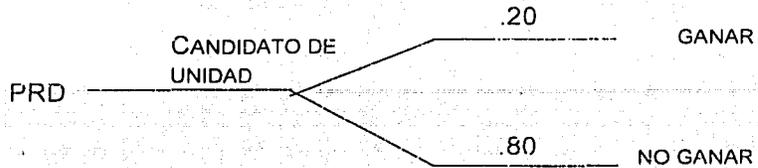


$$\begin{aligned}
 EU_1 (P_a) &= (.59) (3) + (.41) (-1) \\
 &= (1.77) + (-0.41) \\
 &= 1.4
 \end{aligned}$$

<sup>42</sup> Morrow *op cit.* 17.

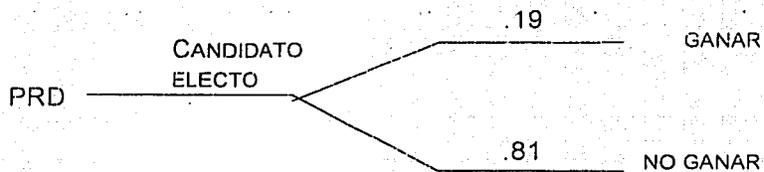
<sup>43</sup> Las probabilidades de una candidatura de coalición se calcularon en función de una encuesta de *Reforma* (01/01/97, p.1-3), sobre el gusto o no de los encuestados a que el PAN y el PRD se unieran en la elección de 1997.

Las probabilidades de que el partido gane o no gane a través de un candidato de unidad serían 20% y 80%. De igual forma, se multiplican por sus respectivos pagos, y se hace la correspondiente sumatoria:  $.20 \times 2 + 80 \times -2$ .<sup>44</sup>



$$\begin{aligned}
 EU_1(P_b) &= (.20)(2) + (.80)(-2) \\
 &= (.4) + (-1.6) \\
 &= -1.2
 \end{aligned}$$

En el caso de las probabilidades de ganar o no ganar a través de una elección interna, serían 19% y 81%, respectivamente. Se realizan las mismas operaciones de las utilidades esperadas anteriores.<sup>45</sup>



$$\begin{aligned}
 EU_1(P_c) &= (.19)(1) + (.81)(-2) \\
 &= (.38) + (-1.62) \\
 &= -1.24
 \end{aligned}$$

**NOTACIÓN**

$a > b > c$

$1.4 > -1.2 > -1.4$

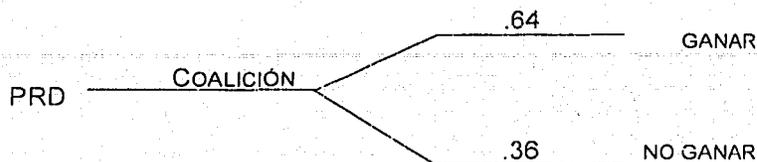
En la primera hipótesis ( $EU_1$ ), la mayor utilidad esperada era para la candidatura de coalición (1.4), y as sucesivamente  $P_b$  (-1.2) y  $P_c$  (-1.4), con lo cual se cumple el principio de

<sup>44</sup> Las probabilidades de ganar a través de un candidato de unidad se calcularon a través de las preferencias del voto a favor de PRD de julio de 1996 a febrero de 1997, registradas en *Reforma* (18/02/97, p.1-A).

<sup>45</sup> Las probabilidades se calcularon en función del estudio de la encuesta de Indemerc Louis Harris. *La Jornada*, 12 de marzo de 1997, p. 45.

transitividad.<sup>46</sup> Para comprobar esta hipótesis se establece otra hipótesis (*hipótesis contrastadora*). Manteniendo los mismos pagos y formulas, pero cambiando las probabilidades de ganar o no ganar (calculados en función de otros estudios de opinión).

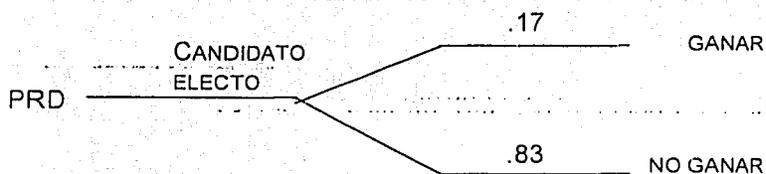
Eu<sub>2</sub>



$$\begin{aligned}
 EU_2(P_a)^{47} &= (.64)(3) + (.36)(-1) \\
 &= (1.9) + (-0.36) \\
 &= 1.6
 \end{aligned}$$



$$\begin{aligned}
 EU_2(P_c)^{48} &= (.19)(2) + (.81)(-2) \\
 &= (.38) + (-1.6) \\
 &= -1.2
 \end{aligned}$$



<sup>46</sup> El principio de transitividad establece que si *a* se prefiere en lugar de *b* y si *b* se prefiere en lugar de *c*, entonces *a* se prefiere en lugar de *c*. En este caso, dado el resultado de la utilidad esperada de cada estrategia, es preferible la candidatura de coalición a la candidatura de unidad, y es preferible la candidatura de unidad a la candidatura por elección. De tal manera, se prefiere la candidatura de coalición en lugar de la candidatura por elección.

<sup>47</sup> Las probabilidades de una candidatura de coalición se calcularon en función de una encuesta de *Reforma* (01/01 97, p. 1-A), sobre que alternativa se inclinarían más los encuestados por una coalición PAN-PRD o por el PRI.

<sup>48</sup> Las probabilidades de ganar a través de un candidato de unidad se calcularon a través de las preferencias del voto a favor del PRD, registradas en las encuestas de la IPN-ESCA (*La Jornada*, 9 de diciembre de 1996, p. 39) y UdeG-CECP, (en *Reforma*, 13 de febrero de 1997, p. 6-B.).

$$\begin{aligned} EU_2(P_c)^{49} &= (.17)(1) + (.83)(-2) \\ &= (.17) + (-1.7) \\ &= -1.5 \end{aligned}$$

**NOTACIÓN**

$a > b > c$

$1.6 > -1.2 > -1.5$

Se mantiene la misma notación, con lo cual se comprueba que la estrategia que mayor utilidad ofrecía era la opción de coalición, después la candidatura de unidad y, finalmente, la elección interna. A pesar de que una candidatura de coalición se presentaba como la alternativa con las mayores probabilidades de ganar, también era la opción más costosa en cuanto a sus posibles pagos por no ganar. A final de cuentas, estas preferencias del partido no se cumplieron en la realidad, sino por el contrario, la última preferencia fue la que se llevó a cabo (*ELECCIÓN INTERNA*). Ello se debió, en gran medida, a que las estrategias del partido dependían de la toma de decisiones de otros actores estratégicos: Acción Nacional, Cárdenas y Muñoz Ledo. Las preferencias de estos actores fueron las que finalmente se impusieron a las del partido. El PAN no quiso ir a una candidatura de coalición, y la interacción estratégica Cárdenas-Muñoz Ledo llevó al PRD a una elección interna.

**1.3 COMPETIR O NO COMPETIR**

**A**l agotarse la posibilidad de establecer una alianza con el PAN para presentar un candidato de unidad, así como la debilidad y poca viabilidad de presentar otro tipo de candidatura externa, la opción que quedaba era la de un candidato del partido. Entre los posibles candidatos internos, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo representaban las candidaturas más sólidas: eran las más conocidas, de mejor opinión y con mayores probabilidades de ganar (ver cuadro 1.4). La única candidatura que representaba cierta competencia, en especial para Muñoz Ledo, era la de Manuel Camacho. Esta candidatura era la segunda más conocida, así como en preferencias y probabilidades de ganar, pero las limitaciones de ley cerraban de antemano esa posibilidad.

<sup>49</sup> Probabilidades calculadas a partir del estudio de Mori de México (*Este país*, no. 63, junio de 1996, p. 23, y no. 66, septiembre de 1996, p. 66).



**CUADRO 1.4**  
**PREFERENCIAS ELECTORALES POR LA CANDIDATURA PRD**  
**A LA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DF (PORCENTAJES)**

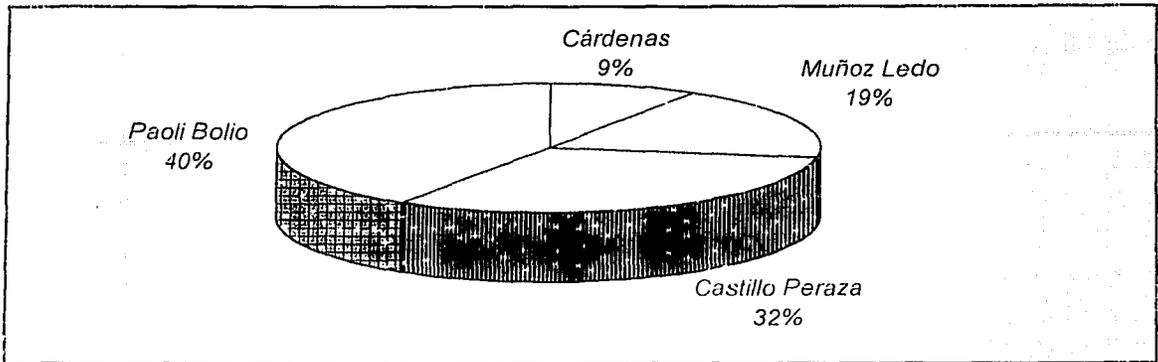
ENCUESTA CIDE (NOVIEMBRE DE 1996)										
CANDIDATO	CONOCIMIENTO			OPINIÓN				PREFERENCIA CANDIDATO	GANARÁ ELECCIÓN	
	SI	No	N/C	BUENA	REGULAR	MALA	NS/NC			
Porfirio Muñoz Ledo	73.3	25.42	0.85	27.13	43.68	24.48	4.71	12.52	20.05	
Cuauhtémoc Cárdenas	94.8	5.25	0.68	31.74	38.31	26.98	2.97	30.29	37.65	
Manuel Camacho	88.06	11.26	0.68	26.33	42.53	27.29	3.86	18.02	21.49	
Demetrio Sodi	25.85	73.22	0.93	17.05	46.23	24.26	12.46	1.78	1.86	
Amalia García	30.68	67.97	1.36	22.38	40.33	23.48	13.81	3.81	3.30	
No conoce suficiente	—	—	—	—	—	—	—	15.31	—	
Ninguno	—	—	—	—	—	—	—	15.82	—	
NS/NC	—	—	—	—	—	—	—	2.45	15.66	

FUENTE: Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.

A principios de 1997 las candidaturas de Cárdenas y Muñoz Ledo se empezaban a presentar como fuertes opciones frente a las posibles alternativas del PAN (sin considerar a Diego Fernández de Cevallos). En diferentes estudios de opinión daban una ventaja importante al PAN en el DF, y a Diego Fernández de Cevallos lo colocaban como el candidato más fuerte.<sup>52</sup> El PRD no aparecía bien colocado en las preferencias electorales, pero las candidaturas de Cárdenas y Muñoz Ledo eran competitivas y eran más conocidas en comparación a las de cualquier candidato *panista* (ver gráfico 1.1). Incluso, entre finales de 1996 y principios de 1997, la relación entre las opciones Cárdenas y Diego Fernández de Cevallos poco a poco se fue inclinándose a favor del *perredista* (gráfico 1.2). Aunque Fernández de Cevallos no fuera a participar era un buen indicador del ascenso y solidez que iba obteniendo la candidatura de Cárdenas.

<sup>50</sup> Por ejemplo en un estudio de opinión, a pesar de que había anunciado su intención de no participar, lo colocaba como el candidato del PAN más idóneo con el 34%, seguido de Carlos Castillo Peraza con el 11%, Cecilia Romero con el 5.9% y Francisco Paoli Bolio Bolio con el con 3.6%. Encuesta del Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Guadalajara, publicada en *Reforma*, 13 de febrero de 1997, p. 6-B.

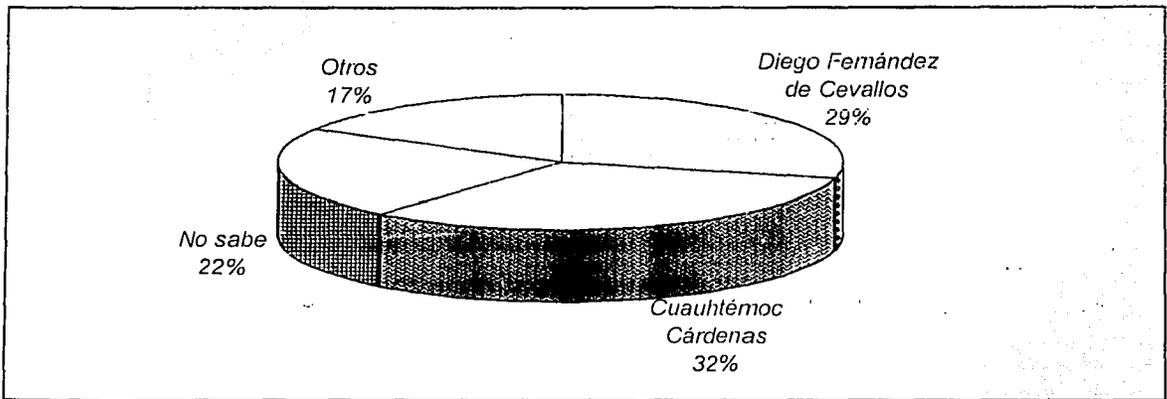
GRÁFICO 1.1\*  
NO-CONOCIMIENTO DEL CANDIDATO  
(DE AGOSTO DE 1996 A FEBRERO DE 1997)



FUENTE: *Reforma*, primero de enero (p. 1-B) y 18 de febrero de 1997 (p. 1-B).

\*Los porcentajes son promedios de agosto de 1996 a febrero de 1997. En el caso de Paoli Bolio, el estudio de *Reforma* registra el dato de octubre a febrero, salvo diciembre.

GRÁFICO 1.2  
PREFERENCIAS CUAUHTÉMOC CÁRDENAS-DIEGO FERNÁNDEZ DE CEVALLOS  
(NOVIEMBRE, 1996)



FUENTE: Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.

Por su parte, el periódico *Reforma* hizo una serie de combinaciones entre posibles candidatos del PRI, PAN y PRD (en ese momento ya se sabía que Fernández de Cevallos no iba a competir), en las cuales la disputa más fuerte era entre el *panista* Carlos Castillo Peraza y los candidatos *perredistas*. En los escenarios donde se presentaba la alternativa de

Castillo Peraza siempre ganaba el PAN con un estrecho margen. En la otra fórmula *panista*, con Paoli Bolio, Cárdenas y Muñoz Ledo aparecían en primer lugar (ver cuadro 1.5).

**CUADRO 1.5**  
**PREFERENCIAS ELECTORALES EN 7 ESCENARIOS HIPOTÉTICOS DEL PERIÓDICO REFORMA**

PRIMER ESCENARIO		SEGUNDO ESCENARIO		TERCER ESCENARIO		CUARTO ESCENARIO	
1. CASTILLO PERAZA	30	1. MUÑOZ LEDO	31	1. CÁRDENAS	30	1. CASTILLO P.	28
2. Cárdenas	26	2. Paoli Bolio	21	2. Paoli Bolio	22	2. Muñoz Ledo	25
3. Del Mazo	20	3. González	15	3. Del Mazo	21	3. Del Mazo	20
Otro	3	Fernández		Otro	2	Otro	2
No votaría	10	Otro	3	No votaría	12	No votaría	12
No contesto	11	No votaría	16	No contesto	13	No contesto	13
		No contesto	14				
QUINTO ESCENARIO		SEXTO ESCENARIO		SÉPTIMO ESCENARIO		*PROMEDIO TOTAL	
1. MUÑOZ LEDO	28	1. CÁRDENAS	30	1. CASTILLO P.	30	1. CASTILLO P.	29
2. Castillo Peraza	28	2. Paoli Bolio	23	2. Cárdenas	28	2. CÁRDENAS	29
3. González	15	3. González	17	3. González	15	3. Muñoz Ledo	28
Fernández		Fernández		Fernández			
Otro	3	Otro	3	Otro	3		
No votaría	14	No votaría	16	No votaría	12		
No contesto	13	No contesto	13	No contesto	12		

FUENTE: *Reforma*, 3 de febrero de 1997, p. 1-B.

\* Se promedia todos los porcentajes.

En la competencia interna, para Cárdenas y Muñoz Ledo competir por la candidatura a Jefe de Gobierno era una opción estratégica en la disputa por el liderazgo del partido. Un liderazgo fuerte implicaba tener mayores probabilidades de competir por la candidatura presidencial del 2000. Pero también era una decisión con un alto grado de incertidumbre y de riesgo. En especial, como se ha analizado, porque las tendencias electorales en la Ciudad tendían a favorecer al PAN, lo cual implicaba una alta probabilidad de derrota (como se comprobó con el cálculo de utilidad esperada entre la opción de una candidatura de unidad y la candidatura de coalición).

Como se conserva, para ambos había claridad en cuanto a la utilidad que se esperaba ganar por participar, pero las ganancias y pérdidas de esta decisión eran diferentes para cada uno. Para Porfirio Muñoz Ledo participar y ganar la elección de 1997 tenía un valor mayor que

para Cárdenas, pues significaba reducir la distancia frente a la fuerza política de Cárdenas. Esto le daba la posibilidad de competir en condiciones de mayor equidad.

En este sentido, para Cárdenas participar y ganar tenía una utilidad importante siempre y cuando Muñoz Ledo participara, pues con ello evitaba la posibilidad de que este liderazgo se fortaleciera. Si Muñoz Ledo no participaba, para Cárdenas aunque ganar implicaba una importante utilidad, también ponía en riesgo su capital político, que era mucho mayor al de Muñoz Ledo. El riesgo más que al interior del partido era con respecto a la disputa externa, pues las tendencias electorales en ese momento no favorecían al PRD. Para Cárdenas el costo de la derrota sería muy alto, ya que confirmaría su calidad de candidato perdedor en el partido, y eso, además de minar su liderazgo, abría oportunidades políticas a Porfirio Muñoz Ledo como una alternativa. En síntesis, en la relación *costo-beneficio* para Cárdenas participar y no ganar representaba un mayor costo que la utilidad esperada por participar y ganar (podía perder más de lo que podía ganar).

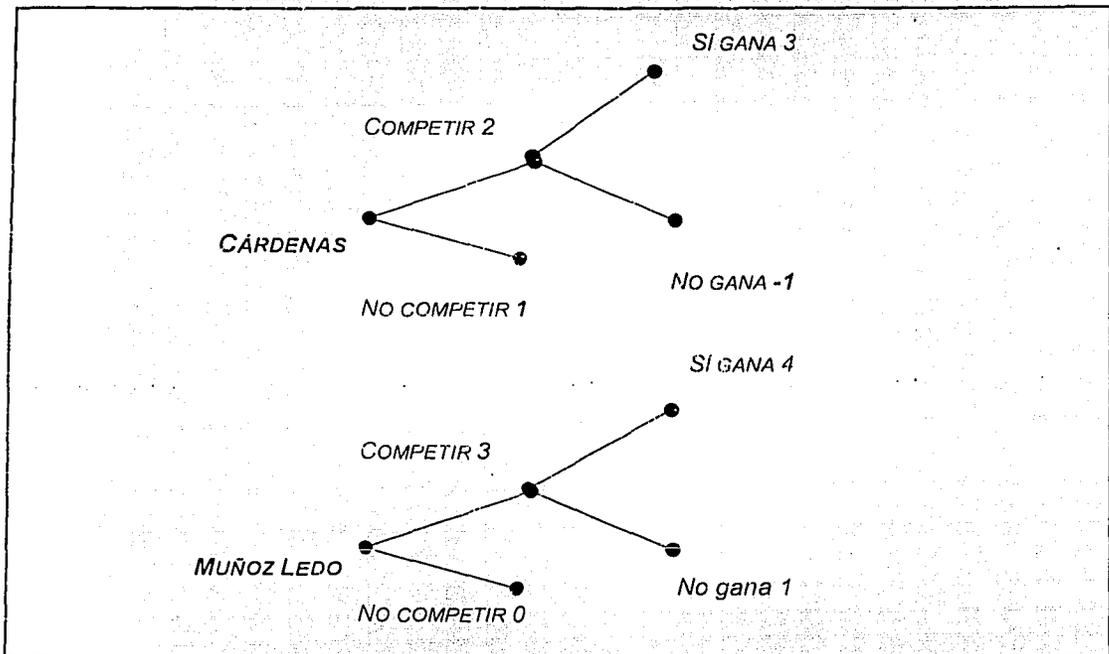
Para Porfirio Muñoz Ledo participar y ganar era una excelente estrategia, la mejor alternativa para fortalecer su liderazgo y poder realmente competir con Cárdenas. Al participar y ganar la elección de 1997, Muñoz Ledo tendría los incentivos (puestos en el gobierno, políticas públicas, etc.) necesarios para lograr la colaboración de las diferentes fuerzas políticas al interior del partido, y, de esta manera, fortalecería alianzas. Participar y perder, indudablemente implicaba una pérdida, pero ésta no era comparable a la utilidad obtenida si ganaba (como se dice coloquialmente, tenía todo que ganar y poco que perder).

Una forma más sencilla para explicar esta relación costo-beneficio de la decisión de *competir* o *no competir* de Cárdenas y Muñoz Ledo es a través de un árbol de decisiones (sólo para efectos de explicación, pues no se representa un juego con movimientos secuenciales).<sup>51</sup>

Como se aprecia, Cárdenas tenía los incentivos para no competir, pues ello significaba mantener el *estatus quo* en el partido (prevalecía su fuerza política frente al liderazgo de

<sup>51</sup> Los juegos con movimientos secuenciales se producen en secuencia, uno tras de otro. Se grafican a través de un árbol de decisiones. "(...) involucran situaciones estratégicas en las cuales hay un estricto orden de juego. Los jugadores toman turnos para hacer sus movimientos, y ellos conocen a los jugadores que han ido antes que ellos y que han hecho." DIXIT, Avinash y SKEATH, Susan, *op. cit.* p. 43.

Muñoz Ledo), y por ende, al competir y no ganar la pérdida sería mucho mayor (-1). Para Muñoz Ledo la ganancia sería mucho mayor si competía y ganaba (3), y era menor la pérdida si competía y perdía (1). Aunque Cárdenas tenía incentivos a no competir, el hecho de que la mejor opción de Muñoz Ledo fuera la de competir, ello lo obligaba hacerlo. De igual forma, para Muñoz Ledo su mejor opción era la de competir, siempre y cuando Cárdenas no lo hiciera, pues en una elección interna era más probable que Cárdenas ganara.



Si el nivel de riesgo por competir era muy alto para Cárdenas, una buena alternativa era buscar, por ejemplo, un escaño en el Senado. Esta opción le permitiría a Cárdenas mantener su fuerza al interior del partido, y, aparte, obtendría un espacio público importante de oposición al gobierno.<sup>52</sup> Rumbo a la elección presidencial de 2000, le permitiría mantener esa expectativa de ser una posible alternativa de gobierno, y se podría apostar al mal desempeño del gobierno del presidente Zedillo para ganar la franja del voto de castigo *priísta*.

<sup>52</sup> La participación en el Senado ni siquiera representaba el riesgo de una elección, pues la reforma política de 1996 había incorporado la figura de senadores por representación proporcional.

Por el contrario, desde la Jefatura de Gobierno tendría que resolver el complicado dilema de hacer un buen gobierno en una ciudad como la de México y en un periodo de tiempo muy corto. Aunque, si resolvía con éxito este dilema, sus probabilidades de poder presentar una candidatura fuerte para la elección presidencial serían muy altas.

En este contexto de la toma de decisiones Cárdenas-Muñoz Ledo, se pueden definir sus estrategias y ordenación de preferencias, así como sus pagos correspondientes de la siguiente manera.

**JUGADORES**

**ESTRATEGIAS**

**CUAUHTÉMOC CÁRDENAS** Competir por la candidatura del Gob. del DF o no competir

**PORFIRIO MUÑOZ LEDO** Competir por la candidatura del Gob. del DF o no competir

Después de definir a los jugadores y estrategias, se ordenan sus preferencias y se asignan pagos.

**PREFERENCIAS CUAUHTÉMOC CÁRDENAS**

**PREFERENCIAS MUÑOZ LEDO**

N	CÁRDENAS	MUÑOZ LEDO	PAGOS	N	CÁRDENAS	MUÑOZ LEDO	PAGOS
1	No competir	No competir	4	1	No competir	Competir	4
2	Competir	No competir	3	2	Competir	Competir	3
3	Competir	Competir	2	3	No competir	No competir	2
4	No competir	Competir	1	4	Competir	No competir	1

**PORFIRIO MUÑOZ LEDO**

		<b>PORFIRIO MUÑOZ LEDO</b>	
		COMPETIR	NO COMPETIR
<b>CUAUHTÉMOC CÁRDENAS</b>	COMPETIR	(2, 3)	(3, 1)
	NO COMPETIR	(1, 4)	(4, 2)

EQUILIBRIO POSIBLE

EQUILIBRIO POSIBLE

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este juego confirma lo que el análisis del contexto de toma de decisiones nos había planteado. Para Cárdenas su primera preferencia era la de no competir y que Muñoz Ledo tampoco compitiera, y su última preferencia era la de no competir y que Muñoz Ledo sí lo hiciera. Para Muñoz Ledo su primera preferencia era competir siempre y cuando Cárdenas no compitiera. La primera preferencia de Muñoz Ledo era la última de Cárdenas. Por consecuencia, se dan dos puntos de equilibrio:<sup>53</sup> competir-competir y no competir-no competir.

La segunda preferencia de Cárdenas era la de competir y que Muñoz Ledo también compitiera, pues había una alta probabilidad de que ganaría en una elección interna, y eso le permitiría reafirmar su liderazgo. Aunque también corría el riesgo del desgaste propio de la elección interna. Para Muñoz Ledo, su segunda opción era también que los dos compitieran, pues sus primeras opciones siempre eran las de competir; además, le daba la posibilidad de entrar a la competencia abierta con Cárdenas, llevarlo a las urnas y tratar de fortalecer su liderazgo como alternativa. La tercera ordenación de preferencias de Cárdenas era la de competir-no competir, pues si Muñoz Ledo no iba a competir, los incentivos para hacerlo eran menores. La tercera preferencia para Muñoz Ledo era la de no competir y que Cárdenas tampoco lo hiciera, lo cual mantenía el *estatus quo* de su liderazgo frente al de Cárdenas. Por ello, su última preferencia era que no compitiera y Cárdenas si lo hiciera, con lo cual perdía toda opción de luchar por el liderazgo del partido a través de la elección de Jefe de Gobierno, y le dejaba el camino libre a Cárdenas.

Como se observa, la estrategia dominante de Porfirio Muñoz Ledo era la de competir, es decir, que independientemente de la estrategia que asumiera Cárdenas para él siempre su mejor opción era competir.<sup>54</sup> De igual forma, si para Cárdenas la mejor opción era la de competir siempre y cuando Muñoz Ledo lo hiciera, la interacción estratégica de ambos jugadores los llevó a competir.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Se llega a un punto de equilibrio cuando los actores no tienen mayores incentivos para cambiar sus estrategias.

<sup>54</sup> Una *ESTRATEGIA DOMINANTE* es aquella que prevalecerá para un jugador independientemente de las estrategias del otro jugador o jugadores.

<sup>55</sup> Cárdenas y Muñoz Ledo anunciaron formalmente competir por la elección de Jefe de Gobierno el 7 de febrero de 1997. Véase *La Jornada y Reforma* del 8 de febrero de 1997.

1.4 COMPETIR POR LA CANDIDATURA DE JEFE DE GOBIERNO

Competir por una candidatura en el partido y refrendar su liderazgo a través de las urnas eran cambios sustanciales en la relación de Cárdenas con el PRD. Para Porfirio Muñoz Ledo era una oportunidad política en la competencia por el liderazgo del partido, y de tal manera, legitimaba su demanda de circulación de las oportunidades políticas. También era una forma de contribuir a la institucionalización y la democracia interna del PRD.<sup>56</sup>

"(...) Lo veo como un hecho muy favorable para el partido, como el fin de las candidaturas predeterminadas y el comienzo de una mayor rotación de los cuadros del partido (...) Se trata de que aprendamos a decidir quién es el más idóneo para una contienda, porque si no repetiremos los mismos candidatos para distintos puestos en el partido y evitaríamos la capilaridad en el partido y la rotación de los cuadros dirigentes. Este es un valor muy importante, la igualdad de oportunidades."<sup>57</sup>

Sin embargo, el peso y la fuerza del liderazgo de Cárdenas entre las bases y el voto duro del PRD hacían prever que la competencia por la candidatura a Jefe de Gobierno del DF no sería muy equilibrada. Además, Cárdenas contaba con la capacidad de movilización, infraestructura y una red de alianzas políticas importantes. Todo ello producto de la experiencia de haber competido en dos elecciones presidenciales.

En estas condiciones, Porfirio Muñoz Ledo apostaba a su capacidad como orador, su experiencia política y de gobierno, y sobre todo, trataría de convencer de que era un sólido candidato con posibilidades de victoria (mostrando a Cárdenas como un candidato perdedor después de 1994).

El hecho de que la elección fuera abierta no sólo a las bases, sino que hubiera la flexibilidad de que votara gente no perteneciente al PRD (al momento de votar se podía quedar afiliado partido) abre mayores posibilidades para Muñoz Ledo. Era claro que el voto duro *perredista* estaba más identificado con Cárdenas, y por tal motivo, para Muñoz Ledo era una buena

<sup>56</sup> "Competir con Cuauhtémoc Cárdenas no es dañar al PRD, creo que sirve para fortalecerlo, porque cuando existe una personalidad sobresaliente e intocable es muy difícil institucionalizar a un partido." Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo en *El Universal*, primero de marzo de 1997, p. 16.

<sup>57</sup> Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo en *Reforma*, 26 de febrero de 1997, p. 7-B.

opción tratar de ganar el voto de otros sectores más moderados, que estuvieran más allá del propio partido. En tal sentido, su estrategia fue la de presentarse como una opción moderada (en contraste a la beligerancia de Cárdenas) que podría llevar a cabo la transición política en la Ciudad,<sup>58</sup> De igual forma, trataría de convencer de que su candidatura era ganadora porque podría superar la barrera del voto duro *perredista* y ganar el voto de otros partidos y el de los indecisos.<sup>59</sup>

"(...) mientras el PRD no ofrezca un cambio estable y gobernable no podrá ganar las elecciones importantes de este país. Ese es el problema. Y con todo respeto para los ciudadanos, yo represento más esa imagen que el ingeniero (...) El ha tenido que dar algunas peleas, representa un lenguaje más ideológico, el usa mucho la palabra radical, tanto que el otro día tuvo que explicar la etimología, que viene de raíz, pero en el lenguaje común radical quiere decir otra cosa. Radical quiere decir extremista, entonces, el ingeniero usa mucho un lenguaje que el mismo llama radical, si, entonces, se ha confrontado"<sup>60</sup>

La candidatura de Porfirio Muñoz Ledo también era una candidatura competitiva. Como se vio en el estudio anterior del periódico *Reforma* (cuadro 1.5), Muñoz Ledo ganaría en el escenario de competir con Paoli Bolio, y las diferencias eran muy cerradas con Castillo Peraza. Otro aspecto muy importante era que su candidatura era mejor vista, que la de Cárdenas entre los simpatizantes de otros partidos (ver cuadro 1.6). Por tal motivo, si Muñoz Ledo hubiera podido superar el voto duro *perredista*, sus probabilidades de victoria, tanto en la elección interna como en la de Jefe de Gobierno, hubieran sido amplias.<sup>61</sup> Poder superar

<sup>58</sup> "Vamos a trabajar en este sentido para que quede bien claro que Porfirio garantiza gobernabilidad, y que no debe haber temor de que su candidatura y triunfo en las elecciones ocasionará conflictos." Entrevista a René Arce Islas, coordinador del comité de campaña de Porfirio Muñoz Ledo, en *Reforma*, 27 de febrero de 1997, p. 7-B.

<sup>59</sup> "(...) con el voto duro del partido no vamos a ganar la mayoría en la ciudad; necesitamos atraer otras franjas de electores. Hay que atraerlos con un mensaje claro y con la credibilidad de personajes y propuestas." Intervención de Porfirio Muñoz Ledo en el debate público con Cuauhtémoc Cárdenas, 27 de febrero de 1997, *La Jornada* 28 de febrero de 1997, p. 40.

<sup>60</sup> Entrevista a Porfirio Muñoz Ledo en *El Universal*, primero de marzo de 1997, p. 16.

<sup>61</sup> "Luego, tengo la impresión de que la gente está pensando en una candidatura capaz de trascender lo que es el núcleo duro del PRD y que la candidatura exitosa será aquella que pueda atraer votos de quienes sufragaron a favor del PAN en elecciones pasadas. Tengo un atractivo para cuadros medios que han militado todavía en el FRI, para maestros, obreros sindicalizados, empleados públicos..." Entrevista con Porfirio Muñoz Ledo, en *Reforma*, 26 de febrero de 1997, p. 7-B.

el voto duro *perredista* era realmente muy difícil, y en ese sentido, la proporción estaba a favor de Cárdenas prácticamente 2 a 1 (ver cuadro 1.6).

**CUADRO 1.6**  
**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS CIUDADANOS SEGÚN OPINIÓN SOBRE MEJOR CANDIDATO POR EL PRD E INTENCIÓN DE VOTO**

CANDIDATO	PAN	PRI	PRD
Cuauhtémoc Cárdenas	31	30	60
Porfirio Muñoz Ledo	42	38	34
Otros	12	8	4
No sabe	15	24	2

FUENTE Encuesta llevada a cabo por Berumen y Asociados S.A. en enero de 1977 y publicada en *Este País*, número 72, marzo de 1997, p. 29.

Para Cuauhtémoc Cárdenas, por el contrario, su fuerza radicaba en apostar al voto duro y a su capacidad de movilización.<sup>62</sup> Además, contaba con el apoyo de la principal corriente política del PRD en el DF: la Corriente de Izquierda Democrática de René Bejarano.<sup>63</sup> Esta corriente está integrada por una amplia red de organizaciones sociales y políticas como la Unión Popular Nueva Tenochtitlán, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), el Frente Amplio de Acción Popular, la Unión de Colonias Tierra y Libertad, Maestros y Ciudadanos por la Democracia, la Unión de Colonias Populares y una fracción de la Asamblea de Barrios de Francisco Salcedo.<sup>64</sup>

Además de las alianzas que Cárdenas tenía en el PRD local y nacional,<sup>65</sup> contaba con el apoyo de otras organizaciones externas al partido; como por ejemplo, el Partido del Foro Doctrinario, el Barzón Metropolitano, la Coordinadora de Trabajadores del DDF, entre otros.<sup>66</sup>

Porfirio Muñoz Ledo contó con el apoyo de la segunda corriente política más importante del partido en el DF: la Corriente por la Reforma Democrática de René Arce (Secretario General

<sup>62</sup> Como se demostró cuando apoyó la candidatura de López Obrador para la presidencia del partido.

<sup>63</sup> A esta corriente pertenecía el presidente del PRD local, Armando Quintero, aunque después se separó y formó su propio grupo político.

<sup>64</sup> Véase a *La Jornada*, 10 de febrero de 1997, consultada en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).

<sup>65</sup> En el PRD nacional contaba con el apoyo, además de su cercano grupo de colaboradores, de la corriente *Plurisecta* de grupo de Jesús Ortega y de la corriente de Heberto Castillo.

<sup>66</sup> Véase *La Jornada*, 22 de febrero de 1997, p. 39.

del PRD-DF). Entre quienes lo apoyaban en el PRD local estaban Pedro Peñalosa, Gonzalo Rojas, Violeta y Estrella Vázquez, Carmen Bustamante, el grupo Jampel de Graciela Rojas y José Martínez Rojas (con fuerte presencia en Iztapalapa y Gustavo A. Madero), y una parte de la Asamblea de Barrios que encabezaba Javier Hidalgo. En el PRD nacional contaba con el apoyo de Amalia García, Ricardo Valero, Ifigenia Martínez, Alejandro Encinas y Raymundo Cárdenas. Se pensaba que Muñoz Ledo podría tener alguna fuerza en Iztapalapa (por René Arce), Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo (por Javier Hidalgo).<sup>67</sup>

En lo que se refiere a las campañas, estas estuvieron marcadas por las notables diferencias en la paridad de fuerzas entre Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas. No sólo había diferencias en el número de organizaciones y grupos que los apoyaban, sino también en los recursos y capacidad de organización. Mientras Muñoz Ledo apostaba a una voluntariosa campaña (muy similar a la que desempeñó por la gubernatura de Guanajuato en 1991): saludando de mano y repartiendo propaganda a gente que se encontraba en los puntos que visitaba, haciendo mítines-debates improvisados,<sup>68</sup> con carencia de recursos y apoyos logísticos. En cambio, Cárdenas hacía uso de su importante maquinaria electoral, avalada por dos candidaturas presidenciales.

En términos generales, esta elección no puso en riesgo la estabilidad del partido, que era el principal riesgo y preocupación para la dirigencia del PRD. A pesar a las confrontaciones verbales entre los contendientes<sup>69</sup> y lo inequitativo de la competencia, para Cárdenas y Muñoz Ledo, así como para los diferentes grupos que los apoyaban, los incentivos eran a favor de mantener el orden en este proceso de elección por las altas expectativas que tenían en los comicios de 1997.

Los resultados finales de esta elección reflejaron que Porfirio Muñoz Ledo no logró impactar positivamente más allá del partido, y que, finalmente, se impuso el voto duro del PRD. Cárdenas obtuvo el 69.11% y Muñoz Ledo consiguió el 30.89% (ver anexo 1.4); sin embargo,

<sup>67</sup> *La Jornada*: 10 de febrero de 1997, consultada en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).

<sup>68</sup> Véase *Reforma*, 25 de febrero de 1997, p. 5-B.

<sup>69</sup> Por ejemplo, las acusaciones de Cárdenas hacia Muñoz Ledo de estar desesperado por ganar la elección, y de las prácticas corporativas de quienes lo apoyaban. Por parte de Muñoz Ledo, sus críticas se centraban en la falta de consistencia en las propuestas de Cárdenas, y sus limitaciones en el debate que sostuvieron en *Televisa*. Seguimiento en prensas, *La Jornada* y *Reforma*, durante el mes de febrero de 1997.

esta diferencia no fue tan abrumadora como en la elección de López Obrador. Muñoz Ledo no ganó en ninguna delegación, su mejor votación la obtuvo en Iztapalapa (con el 40% de los votos) y Miguel Hidalgo (con el 35%). Cárdenas obtuvo abrumadoras votaciones en delegaciones que eran bastión del PRD en la Ciudad: Tláhuac (86.39) y Milpa Alta (81.39).

Esta elección no sólo logró evitar conflictos internos, sino que contribuyó para que el partido presentara una candidatura sólida a jefe de Gobierno, y para Cárdenas fue una oportunidad para fortalecer aún más sus alianzas en el Distrito Federal.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> "El PRD se está fortaleciendo en su vida interna y la precampaña ha puesto en movilización al partido, además se trata de un proceso que nos comprometimos a llevar con ánimo constructivo y fortaleciendo al PRD, buscando que haya propuestas por lo que no creo que se esté poniendo en riesgo lo que podemos representar cada uno de los precandidatos." Entrevista con Cuauhtémoc Cárdenas en *Reforma*, 26 de febrero de 1996, p. 7-B.

## ANEXO DEL CAPÍTULO 1

## ANEXO 1.1

## PRESENCIA DEL PRD EN LOS CONGRESOS LOCALES EN 1994

ESTADO	TOTAL DIP. LOCALES	DIP. M.R.	DIP. R.P.	DIP. PRD M.R.	DIP. PRD R.P.	TOTAL DIP. PRD	%
Aguascalientes	25	18	7	0	1	1	4.0
B. California	19	15	4	0	4	4	21.1
B. California Sur	14	14	0	0	0	0	0.0
Campeche	29	21	8	0	3	3	10.3
Coahuila	31	20	11	0	3	3	9.7
Colima	19	12	7	0	2	2	10.5
*D F	66	40	26	0	10	10	15.1
Chiapas	21	15	6	0	1	1	4.8
Chihuahua	28	18	10	0	1	1	3.6
Durango	25	15	10	0	1	1	4.0
Guanajuato	29	18	11	0	1	1	3.4
Guerrero	46	28	18	0	8	8	17.4
Hidalgo	24	15	9	0	3	3	12.5
Jalisco	34	20	14	0	2	2	5.9
Edo. de México	64	40	24	0	9	9	14.1
Michoacán	30	18	12	1	8	9	30.0
Morelos	26	16	10	0	7	7	26.9
Nayarit	30	18	12	1	3	4	13.3
Nuevo León	38	26	12	0	0	0	0.0
Oaxaca	31	21	10	0	4	4	12.9
Puebla	29	22	7	0	1	1	3.4
Querétaro	21	14	7	0	1	1	4.8
Quintana Roo	18	13	5	0	1	1	5.6
SLP	22	13	9	0	1	1	4.5
Sinaloa	39	23	16	0	2	2	5.1
Sonora	28	18	10	0	1	1	3.6
Tabasco	28	17	11	0	5	5	17.9
Tamaulipas	25	19	6	0	1	1	4.0
Tlaxcala	15	9	6	0	2	2	13.3
Veracruz	40	23	17	0	5	5	12.5
Yucatán	25	15	10	0	0	0	0.
Zacatecas	21	15	6	0	2	2	9.5
<b>TOTAL</b>	<b>940</b>	<b>609</b>	<b>331</b>	<b>2</b>	<b>93</b>	<b>95</b>	<b>10.1</b>

FUENTE CEDE UAM-I, tomado de Patricia González Suárez, "El PRD frente a la elección presidencial (1994)", en Larrosa *op. cit.*, p. 381.

\*Los datos de DF son tomados del IFE.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO 1.2**  
**PRESENCIA DEL PRD EN PRESIDENCIAS MUNICIPALES, 1994**

ESTADO	TOTAL MPIOs.	GOBERNADOS POR EL PRD	%
Aguascalientes	11	0	0.00
B. California	4	0	0.00
B. California Sur	5	0	0.00
Campeche	90	0	0.00
Coahuila	38	1	0.00
Colima	10	0	0.00
*D.F.	-----	-----	-----
Chiapas	111	0	0.00
Chihuahua	67	0	0.00
Durango	39	1	2.56
Guanajuato	46	2	4.35
Guerrero	75	6	8.00
Hidalgo	84	1	1.19
Jalisco	124	6	4.84
Edo. de México	122	4	3.28
Michoacán	113	42	37.17
Morelos	33	1	3.03
Nayarit	20	0	0.00
Nuevo León	51	0	0.00
Oaxaca	112	16	14.28
Puebla	217	5	2.30
Querétaro	18	0	0.00
Quintana Roo	8	0	0.00
SLP	58	0	0.00
Sinaloa	18	0	0.00
Sonora	70	1	1.43
Tabasco	17	4	25.53
Tamaulipas	43	1	2.33
Tlaxcala	44	2	4.55
Veracruz	207	27	13.04
Yucatán	106	0	0.00
Zacatecas	56	0	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>2017</b>	<b>120</b>	<b>5.94</b>

FUENTE PRD *Red Municipal*, número 1, abril de 1995, tomado *Ibid.*, p. 382.

\*408 municipios de Oaxaca son gobernados por el sistema de usos y costumbres.

**ANEXO 1.3**  
**RESULTADOS DE LA ELECCIÓN INTERNA DEL PRD, 14 DE JULIO DE 1996**

ESTADO	PLANILLA 1 AGM	PLANILLA 2 HCM	PLANILLA 3 AMLO
Aguascalientes	12.19	25.43	62.38
B. California	48.69	6.39	44.91
B. California Sur	27.66	5.86	66.48
Campeche	15.74	5.79	78.47
Chihuahua	39.69	4.74	55.58
Chiapas	7.70	10.38	81.91
Coahuila	10.08	11.91	78.01
Colima	45.56	20.29	34.15
Durango	27.64	4.52	67.84
Distrito Federal	18.03	6.53	75.43
Guerrero	12.03	17.09	70.87
Guanajuato	19.91	28.28	51.81
Hidalgo	5.19	24.76	60.90
Jalisco	18.96	6.73	74.31
Estado de Mexico	12.05	31.22	56.73
Michoacán	3.23	33.96	62.81
Morelos	8.43	14.05	77.52
Nayarit	12.44	6.22	81.34
Nuevo León	21.04	8.18	70.79
Oaxaca	9.75	8.35	81.90
Puebla	20.91	4.95	74.14
Quintana Roo	8.68	12.63	78.69
Querétaro	6.34	6.76	86.90
Sinaloa	29.17	6.31	64.52
San Luis Potosí	4.17	26.75	69.08
Sonora	48.80	5.15	46.04
Tabasco	0.45	0.81	98.74
Tamaulipas	50.09	11.02	38.90
Tlaxcala	24.42	11.90	63.68
Veracruz	33.51	10.00	56.48
Yucatán	8.70	3.40	87.90
Zacatecas	20.76	3.69	75.55
<b>TOTAL</b>	<b>12.38</b>	<b>13.62</b>	<b>74.00</b>

FUENTE: *Coyuntura*, 1 de agosto de 1996, año 1, número 22, p. 6.

\*No se consideran votos nulos.

AGM = Amalia García Medina, HCM = Heberto Castillo Martínez y AMLO = Andrés Manuel López Obrador

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**CAPÍTULO II**  
**LAS ELECCIONES DE 1997**

**P**ara Cuauhtémoc Cárdenas después de elegir la alternativa de *competir* por la Jefatura de Gobierno, el reto que se le planteaba era el de ganar esta elección. Una derrota en el DF implicaba un costo político muy alto, pues confirmaría su condición de candidato perdedor. Ello además de minar su fuerza política, le habría una ventana de oportunidades a Porfirio Muñoz Ledo en la competencia por el liderazgo del partido.

Afortunadamente para Cárdenas, hubo factores, tanto internos como externos, que crearon un contexto político propicio para que ganara la elección de 1997. Externamente, el contexto de la crisis económica de 1994 había generado una mala percepción de la situación económica del país (incluso en el periodo de franca recuperación), y ello creaba un ambiente político de voto de castigo en contra del PRI. Por otra parte, la apertura política de la reforma de 1996 abrió la posibilidad de contar con elecciones libres y competitivas. En este sentido, la reforma también generó competencia política a través de mayores recursos electorales vía una distribución más equitativa del financiamiento y prerrogativas, así como de una apertura en el acceso a los medios de comunicación. Las expectativas de un voto de castigo y la apertura a la competencia política abrieron una extraordinaria estructura de oportunidades para la oposición.

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrados a la presidencia del PRD se logró un equilibrio entre las corrientes y principales grupos internos, lo cual permitió generar condiciones de gobernabilidad en el partido. Además, los incentivos propios de la reforma política (de elecciones libres y competitivas) y la necesidad de crecer electoralmente llevaron a que en el PRD se impusiera la estrategia *reformista* de la negociación, así como un discurso moderado y cooperativo. Estas condiciones internas le permitieron al partido aprovechar de una mejor manera la estructura de oportunidades que ofrecía el entorno institucional de la reforma política. De igual forma, los beneficios del entorno institucional le permitieron diseñar toda una estructura y estrategias electorales más eficaces.

Este entorno permitió que el PRD se convirtiera en un partido competitivo en las elecciones locales de 1996 y 1997. En estas elecciones se pusieron a prueba los beneficios de la

reforma política y la eficacia de las estrategias electorales del partido. Los resultados en estas elecciones fueron un buen preludio para las elecciones federales de 1997.

Las estrategias electorales de Cárdenas se basaron en las que el partido había diseñado e implementados desde las elecciones locales: **1)** cambió su discurso a uno más moderado y de cooperación frente al gobierno, y **2)** se aprovechó de una mejor manera de los beneficios propios de la reforma política, lo cual permitió hacer un uso intensivo de medios de comunicación e implementar un programa de promoción del voto como Brigadas del Sol.

En este contexto, Cárdenas compitió y ganó la elección de 1997. En tal consideración, el punto central de este capítulo es establecer *CÓMO DIFERENTES FACTORES SE CORRELACIONARON Y GENERARON UN ENTORNO POLÍTICO FAVORABLE PARA EL AVANCE ELECTORAL DEL PRD EN LAS ELECCIONES DE 1997*, y, en tal sentido, responder al cuestionamiento *¿POR QUÉ CÁRDENAS GANÓ?* Al responderse a esta pregunta nos permitirá hacer el análisis del desarrollo de la campaña electoral de Cárdenas en el Distrito Federal, y de los resultados de esta elección, tanto en el Distrito Federal como en el ámbito federal.

### **2.1 UN CONTEXTO FAVORABLE**

#### **2.1.1 El contexto de crisis económicas**

**L**a devaluación de diciembre de 1994 trajo consigo una fuerte crisis económica, cuyos efectos se sintieron de una manera muy intensa durante 1995. Por ejemplo, el PIB tuvo un drástico retroceso en el segundo semestre al caer al -9.2%, se estima que en ese año se perdieron más de medio millón de empleos formales con respecto a 1994; la tasa de inflación llegó a su nivel más alto en el mes de abril con el 7.97% y el PIB per cápita se redujo 4.7% de 1994 a 1996 (ver cuadro 2.1).

**CUADRO 2.1**  
**PANORAMA GENERAL DURANTE EL PERIODO DE CRISIS Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA**

VARIABLE ECONÓMICA	1995	1996-1997
<b>PIB</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▾ -9.2% en el segundo trimestre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▴ 7.6% cuarto trimestre de 1996</li> <li>8.1% tercer trimestre de 1997</li> </ul>
<b>Tasa de desempleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▾ Más de medio millones de empleos formales con respecto a 1994</li> <li>▴ 7.4% en el tercer trimestre de 1995.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▴ 7% de los asegurados del IMSS en 1997</li> <li>▾ 5.5% de la tasa general de desempleo anual en 1996 y 3.7% en 1997.</li> </ul>
<b>Tasa de inflación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▴ Su nivel más alto en el mes de abril al 7.97%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▾ 0.87% en julio de 1997</li> </ul>
<b>Ingresos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▾ 4.7% del PIB per cápita de 1994 a 1996</li> <li>▾ 27% del ingreso familiar, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares de 1996, respecto a su nivel de 1994.</li> <li>▾ -20% del salario mínimo real de 1994 a 1996.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▾ 2.6% el ingreso familiar de 1996 a 1998</li> <li>▴ 14% ingreso per cápita de 1995 a 1998.</li> </ul>

FUENTE Banamex. *México Social 1994-1995. Estadística seleccionada*, División de Estudios Económicos y Sociales Grupo Financiero Banamex-Accival, 1996, p. 451. Consultado en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx). Banamex. "México Social Estadísticas seleccionadas 1996-1998, División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex-Accival. CD-ROM.

Si 1995 fue el año más difícil de la crisis económicas, 1996 fue el año de la recuperación económica. Los programas de ajuste económico del gobierno del presidente Zedillo tuvieron un rápido impacto, entre 1996 y 1997, en la recuperación del crecimiento económico, el empleo y en bajar la tasa de inflación (cuadro 2.1).

Esta rápida recuperación de la economía que se dio a partir de 1996, y que se mantuvo de manera constante durante 1997, no se veía reflejada en la percepción de la gente sobre el panorama general y personal de la situación económica. En 1996, la percepción de que la economía pudiera mejorar para 1997 era negativa, a pesar de que ésta se encontraba en

plena recuperación. Para 1997, el mejor año de la recuperación económica, la percepción de la gente respecto a la economía seguía siendo muy negativa (cuadro 2.2).

**CUADRO 2.2**  
**PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN EL DISTRITO FEDERAL EN 1996 Y 1997**

<b>ENCUESTA REFORMA</b>						
<b>¿CÓMO CALIFICARÍA SU SITUACIÓN ECONÓMICA PERSONAL EN COMPARACIÓN CON LA DEL AÑO ANTERIOR?</b>						
	<b>AGO-96</b>	<b>SEP-96</b>	<b>OCT-96</b>	<b>NOV-96</b>	<b>DIC-96</b>	
Mejor	11	11	12	13	8	
Igual	25	28	35	30	32	
Peor	64	61	52	56	60	
No sabe	---	---	1	1	---	
<b>¿CONSIDERE QUE LA ECONOMÍA DEL PAÍS HA MEJORADO EN COMPARACIÓN CON EL AÑO ANTERIOR?</b>						
	<b>JUL-96</b>	<b>AGO-96</b>	<b>SEP-96</b>	<b>OCT-96</b>	<b>NOV-96</b>	<b>DIC-96</b>
Ha mejorado	18	12	18	18	14	11
Sigue igual	23	20	19	26	22	20
Ha empeorado	58	67	62	55	63	69
No está seguro	---	1	1	1	1	---
No sabe	1	---	---	---	---	---
<b>ENCUESTA MORI DE MÉXICO</b>						
<b>¿CÓMO CONSIDERA USTED QUE SERÁ LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS EN RELACIÓN CON EL AÑO QUE ESTA TERMINADO: MEJOR O PEOR?</b>						
	<b>MEJOR</b>	<b>IGUAL</b>	<b>PEOR</b>	<b>NO SABE</b>		
Diciembre de 1995	21	23	52	5		
Abril de 1996	29	21	49	1		
<b>COVARRUBIAS</b>						
<b>¿CÓMO VE SU SITUACIÓN PERSONAL ESTÁ MEJOR, IGUAL O PEOR QUE HACE UN AÑO?</b>						
	<b>MEJOR</b>	<b>IGUAL</b>	<b>PEOR</b>			
Abril-1997	18	39	44			

FUENTE: Encuesta Reforma, 1 de enero de 1997, 1-B. Encuesta Mori de México, diciembre de 1995, publicada en Este País número 59, febrero de 1996, p. 27, y número 61, abril de 1996, p. 5. Encuesta Covarrubias y Asociados Este País, número 76, julio de 1997, p.2.

Probablemente, esta mala percepción que se tenía de la economía se tradujo en una caída de las preferencias electorales del PRI. Como se verá más adelante, entre 1996 y principios de 1997 las tendencias electorales favorecieron a la oposición. Por ejemplo, en la integración del Congreso y en la candidatura a Jefe de Gobierno de Distrito Federal las tendencias electorales marcaban como favorito al PAN. Estas tendencias en contra del PRI se fueron confirmando durante varios procesos locales que se llevaron a cabo entre 1996 y 1997. Por tal motivo, los efectos de la crisis económicas crearon una importante estructura de

oportunidades para que la oposición aprovechara el probable voto de castigo en contra del PRI.

En primera instancia, este mal desempeño electoral del PRI se podría explicar en función a la situación económica, como lo plantearía la *teoría económica del voto*, en la cual se establece una relación causal entre desempeño económico y desempeño electoral.<sup>1</sup> Sin embargo, en 1997 había un buen desempeño de la economía, fue el mejor año de la recuperación económica desde la crisis de 1994, pero el desempeño electoral del PRI en la elección federal de ese año fue desastroso: perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, y en el ámbito local, perdió el Distrito Federal, así como en otras entidades (Nuevo León y Querétaro).<sup>2</sup>

Una explicación alternativa sería a partir del enfoque de las teorías de la elección racional, en el cual se establece que el elector definirá su voto a favor del candidato de quien espera un mejor desempeño. Por tal motivo, es muy importante la información que tenga el elector para decidir su voto, ya sea partir de una evaluación *prospectiva* o *retrospectiva*.<sup>3</sup> En tal sentido, la evaluación que se hizo del PRI, durante 1996 y 1997, era retrospectiva. El partido en la campaña de 1994 había ofrecido al elector su experiencia para mantener la estabilidad económica (basta recordar sus lemas de campaña: *el sabe como hacerlo y bienestar para tu familia*), y con la crisis de ese año resultó que los tecnócratas del PRI no eran garantes para

<sup>1</sup> En esta teoría se establece una relación entre los ciclos económicos y los ciclos electorales, es decir, que hay una relación de causalidad entre ciertas variables económicas (crecimiento económico, desempleo, inflación e ingresos) y el éxito de los partidos políticos en las elecciones. Si hay un buen funcionamiento de estas variables económicas, los partidos en el gobierno tendrán éxitos electorales, y caso contrario, si tiene un mal desempeño en la economía, sus probabilidades de éxito electoral se reducen. Véase especialmente a ALT, James E. y CRISTAL, Allec K. *Political economics*, University of California Press, Los Ángeles, 1983, y a TUFTE, Edward. *Political context of the economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1978.

<sup>2</sup> También se puede establecer que el ingreso de las familias y el poder adquisitivo no registraron el mismo dinamismo de crecimiento en comparación a otras variables económicas (empleo, crecimiento y baja de la tasa de inflación) lo cual puede llevar a la conclusión de que el elector mexicano privilegia la evaluación de su nivel de ingresos al momento de tomar su decisión de votar. Sin embargo, tratar de comprobar esta hipótesis supera los parámetros de esta investigación, pero de cualquier manera se puede plantear como una hipótesis.

<sup>3</sup> Una evaluación *prospectiva* es en función de las propuestas de los candidatos, es decir, se calcula la utilidad esperada de los beneficios futuros derivados de las promesas de campaña. Debido a que estas son promesas inciertas, los electores necesitan contrastar dicha información con hechos reales, con las experiencias o desempeños pasados de los partidos y candidatos. Entonces se hace una evaluación *retrospectiva*, en la cual, el electorado tiene mayores elementos para saber cómo gobernará en el futuro en función de cómo lo ha hecho en el pasado. Véase a ALT, James E. y CRISTAL, Allec K., *op. cit.*, p.155, y MAGALONI KERPEL, Beatriz. "Elección racional y voto estratégico: algunas aplicaciones para el caso mexicano", en *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 2, segundo semestre de 1994.

evitar una crisis de tales magnitudes. En consecuencia, la información del electorado se centraba en la experiencia pasada de los efectos de la crisis económica. Por ello, la probabilidad de que hubiera un incremento del voto opositor era muy alta.<sup>4</sup>

En el caso de la oposición, ante la falta de información respecto de sus antecedentes como gobierno o que estos eran muy distantes (por ejemplo el gobierno de Cárdenas en Michoacán), la evaluación más propicia para el elector era una de carácter *prospectiva*. Por lo tanto, el partido de oposición que tuviera un mejor desempeño en la campaña electoral, sería el partido que mejor aprovecharía la estructura de oportunidades que brindaba la crisis económica y el voto de castigo en contra del PRI.

### 2.1.2 La reforma política de 1996

**A**nte una mayor competencia política derivada de las elecciones de 1988, la respuesta del gobierno del presidente Carlos Salinas fue una especie de *democracia selectiva*, en la cual se reconocían triunfos electorales para el PAN y se cerraba esta opción para el PRD. En términos institucionales, la respuesta se dio en el sentido de reformas electorales que de ninguna manera daban confiabilidad a los procesos electorales ni propiciaban condiciones de equidad en la competencia política entre el PRI y los partidos de oposición.<sup>5</sup>

En esta *democracia selectiva* se establecía una relación de mayor colaboración con Acción Nacional, y se le reconocían ciertos triunfos electorales.<sup>6</sup> En el caso del PRD, la opción era la del fraude electoral y llevarlo al camino del desgaste de las movilizaciones postelectorales. Por ejemplo, en 1989 se reconocía el triunfo *panista* en Baja California Norte (su primera gobernatura), y al mismo tiempo, el PRD tenía que recurrir a intensas movilizaciones para lograr el reconocimiento de sus triunfos en diferentes municipios del estado de Michoacán.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo en un estudio de Covarrubias y Asociados, de abril de 1997, a la pregunta *¿qué es mejor ... que gane el PRI o que gane un partido de oposición?* El 71% estaba a favor de un cambio, el 23% no cambio y 6% no sabe. *Este País*, número 76, julio de 1997, p.2.

<sup>5</sup> Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se llevaron a cabo tres procesos de reforma electoral: en 1990-1993 y 1994. Véase al respecto a CRESPO, José Antonio. *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, CIDE y Espasa Calpe, México, 1995.

<sup>6</sup> Por ejemplo en el caso de la elección para gobernador de Guanajuato no hubo el mismo trato, y el PAN tuvo que recurrir a las movilizaciones postelectorales.

El presidente Salinas hacía uso de un poder exacerbado, propio del presidencialismo mexicano, que lo mismo reconocía triunfos electorales *panistas*, que pedía la renuncia de algún candidato electo del PRI a favor de la oposición (por ejemplo el caso de Guanajuato), o nombraba algún gobernador interino de su propio partido (como en el caso de San Luis Potosí y Michoacán).<sup>7</sup> Estos excesos del presidente Salinas crearon tensiones políticas muy fuertes entre los partidos de oposición y dentro del mismo PRI. La falta de certidumbre y confianza en los procesos electorales generaban incentivos para que la oposición apostar por la lucha postelectoral, a fin de obtener posiciones que quizás no se habían ganado en la contienda electoral o simplemente trataban de justificar derrotas. En tales condiciones, se corría el riesgo de la ingobernabilidad.

Por otra parte, el surgimiento del conflicto en Chiapas y la situación de marginación política que prevalecía en contra del PRD pusieron en un serio cuestionamiento la opción electoral como vía de cambio político. Dada la gravedad de esta situación, al gobierno de Salinas abrió otro proceso de reforma política en plena elección de 1994. En este proceso se buscó incorporar y tener el consenso del PRD.

Las elecciones federales de 1994 no fueron tan cuestionadas como las de 1988, pero fue muy evidente que la competencia política entre el PRI y la oposición se dio en condiciones de inequidad muy fuertes (por ejemplo, en lo que se refiere al financiamiento público o el acceso a medios de comunicación).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> En el caso de Guanajuato, al PAN no se le reconoció el aparente triunfo de Vicente Fox, y en su lugar se nombró a un interino: al *panista* Carlos Medina Plasencia. En San Luis Potosí también hubo fuertes movilizaciones postelectorales a favor del líder histórico de la oposición de ese estado, Salvador Nava, quien era apoyado por una coalición PAN-PRD-PDM. En este caso, se nombró a un interino priísta: Gonzalo Martínez Corbala. En Michoacán la situación fue muy similar: las protestas las encabezó el *perredista* Cristóbal Arias, y también se nombró a un interino *priísta*: Ausencio Chávez.

<sup>8</sup> Un ejemplo de la inequidad del proceso fue la distribución del financiamiento público: en estos comicios el PRI gastó 78% de las erogaciones totales reportadas por el IFE, mientras que los gastos del PAN representaron el 10.38%, para el PRD, el 4.58%. En términos cuantitativos el PRI gastó 128 millones 381 200 pesos, el candidato panista 31 millones 968 728 pesos y Cárdenas 10 millones 857 300 pesos. En la elección de senadores la diferencia fue aún mayor: el PRI gastó 87.72% de los 91 millones 561 116 pesos destinados a los nueve partidos, lo cual representa 80 millones 317 701. En lo que se refiere a la campaña de los diputados federales el partido oficial gastó 104 millones 334 147 pesos, equivalentes al 81.24% de los 128 millones 403 464 pesos de costo total. En la Asamblea de Representantes del DF erogó 12 millones 25 680 pesos, 77.73% de los 15 millones 471 743 pesos destinados en general. Las cifras fueron tomadas de *Proceso*, número 951, 23 de enero de 1995, p. 25.

El presidente Zedillo inició su mandato en un contexto de crisis económica, en medio de conflictos postelectorales en comicios locales (Tabasco y Chiapas), y con una rebelión indígena en el sureste del país.<sup>9</sup> En este sentido, un entorno de constantes tensiones políticas no era el escenario más idóneo para el programa de ajuste económico del gobierno. Además, en un contexto de crisis económica los incentivos eran altos para apostar a la protesta y a la movilización social. En consecuencia, era sumamente importante buscar una solución a este tipo de conflictos.

Optar por la misma estrategia del gobierno de Salinas era una opción muy desgastante, y poco viables, pues el presidente Zedillo no tenía la misma fuerza política. La situación era complicada pues se tenían que crear los incentivos para distender las relaciones políticas con la oposición. En especial con el PRD, que reclamaba haber ganado en Chiapas y Tabasco. Pero por otra parte, al ceder a las presiones de la oposición en los términos del sexenio anterior (pedir la renuncia de los gobernadores electos priistas y nombrar interinatos) hacia tensa la relación del presidente con los sectores duros del PRI, quienes no estaban dispuestos a ceder frente a la oposición (como Roberto Madrazo en Tabasco).<sup>10</sup> De igual forma, había que dar opciones políticas e institucionales ante el conflicto en Chiapas.

En tales circunstancias, la opción que eligió el gobierno del presidente Zedillo fue darle al conflicto político una salida institucional a través de la *reforma política de 1996*. Una reforma que buscaba propiciar elecciones libres (credibilidad en los resultados y respeto al voto) y condiciones de equidad en la competencia política. Que fuera a través de las instituciones electorales las que definieran al ganador, y que dieran cauce formal a los posibles conflictos postelectorales.

Esta reforma dio plena autonomía al Instituto Federal Electoral, el cual quedó en manos de consejeros ciudadanos. Esto permitió crear una institución independiente, que dio certidumbre y credibilidad a la organización de los procesos electorales. En términos de la equidad de la

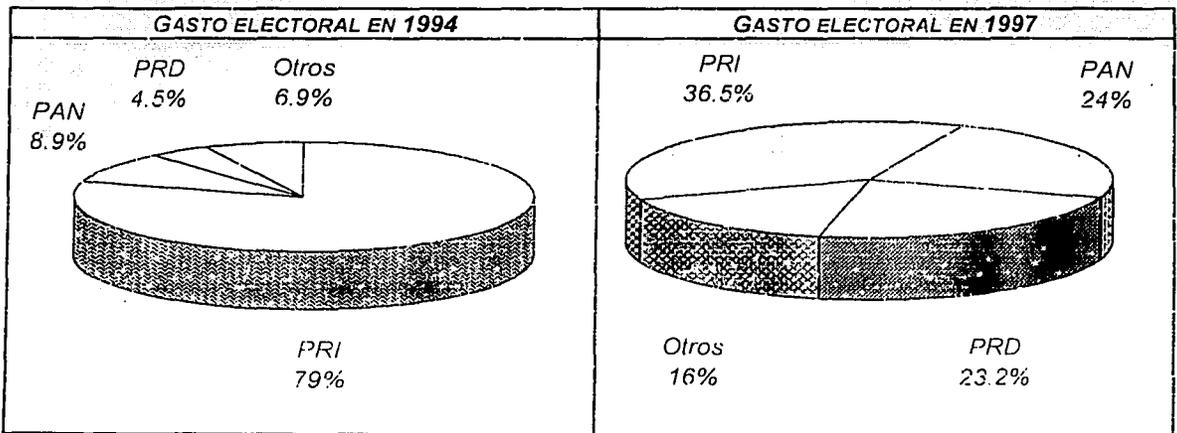
---

<sup>9</sup> En ambos casos el PRD reclamaba triunfos electorales. En Tabasco a través de Andrés Manuel López Obrador, y en el caso de Chiapas, a favor de su candidato Amado Avendaño.

<sup>10</sup> Un ejemplo de ello fue la negativa de Roberto Madrazo, gobernador electo de Tabasco, a aceptar la posibilidad de renunciar a favor del PRD. Madrazo movilizó al partido en esa entidad y evitó esa decisión. En Chiapas, dada la ingobernabilidad del estado, tuvo que renunciar el gobernador electo Eduardo Robledo Rincón.

competencia política, se establecieron nuevas reglas de financiamiento y se ampliaron las prerrogativas a favor de los partidos en materia de acceso a los medios de comunicación (ver anexo 2.1). Por ejemplo, una clara muestra de este cambio en las condiciones de competencia política, era el gasto electoral de los partidos: en la elección presidencial de 1994 el PRI concentró el 79% del gasto electoral, y para 1997 sólo representaba el 36.5% (ver gráfica 2.1).

GRÁFICA 2.1  
GASTO ELECTORAL EN 1994 Y 1997



FUENTE: DE SAAAN, Mony. "Radiografía del gasto electoral", *Este País*, junio de 2000, p. 14.

Por su parte, la conformación del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue sumamente importante para dar un cause institucional a las controversias electorales. Se creaba una institución autónoma y legítima ante todos los actores políticos.

Estas virtudes de la reforma política de 1996 (autonomía de los órganos electorales, confiabilidad y legalidad de los procesos electorales, así como condiciones de equidad en la competencia política) se extendieron al ámbito de las legislaciones locales. En lo que se refiere al Distrito Federal, lo más importantes fue la apertura en la elección del Jefe de Gobierno, y la ampliación de mayores facultades a la Asamblea de Representantes (lo cual le permitió adquirir el estatus de Asamblea Legislativa); así como la posibilidad de elegir, para el año 2000, a los titulares de las delegaciones políticas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta reforma política fue fundamental para la transición a la democrática, pues creó instituciones políticas que propiciaron elecciones libres, competencia política en condiciones de equidad y resolución de los conflictos por causas legales. Ello contribuía a mantener la gobernabilidad política del país.

También esta reforma fue un entorno institucional que creó una extraordinaria estructura de oportunidades para la competencia política de la oposición en un contexto de crisis económica.

### 2.1.3 Equilibrio y gobernabilidad interna

**L**a abrumadora victoria de Andrés Manuel López Obrador en la elección de presidente del partido significaba el ascenso de la *corriente rupturista*, y con ello, de la línea política de la intransigencia. En tal sentido, se temía que el partido abandonara el camino de la reforma política. Sin embargo, el contexto político propio de la reforma creó fuertes incentivos para mantener la línea política de la negociación.

En cuanto a las relaciones políticas internas, López Obrador incorporó a los principales líderes de las otras corrientes perdedoras (en especial del ala reformista) en diferentes posiciones claves de su Comité Ejecutivo Nacional, con el propósito generar un equilibrio entre las diferentes fuerzas políticas internas. Esta estrategia permitió que en el PRD se dieran condiciones de gobernabilidad, lo cual era un aspecto fundamental para el partido, dado lo conflictivo y beligerante de su vida política interna.

En primer término, al inicio de esta elección López Obrador hizo una alianza estratégica con Jesús Ortega, quien había apoyado de manera decisiva el proceso de reforma política, tanto en el Congreso de Oaxtepec como en la Cámara de Diputados (en donde era el coordinador de la fracción parlamentaria). Producto de esta alianza, Jesús Ortega declinó su candidatura a favor de López Obrador, y éste a su vez, lo incorporó en su planilla como candidato a Secretario General del Partido. <sup>11</sup>

<sup>11</sup> A partir de 1996, los Estatutos del partido establecían que "será Secretario General del Partido quien, en las elecciones internas de consejeros nacionales, ocupe el segundo lugar de la planilla mayoritaria en el caso de que ésta hubiera obtenido más del doble de la votación de la primera minoría, o quién encabece a ésta última"

TESIS CON  
PARTIDO

Como presidente del partido, López Obrador nombró de la planilla de Amalia García, a esta misma en la Secretaría de Asuntos Políticos Nacionales, a Alejandro Encinas en la cartera de Educación Política, a Raymundo Cárdenas en Reforma del Estado. De la corriente de Heberto Castillo, se incorporaron Laura Itzel Castillo (hija del mismo ingeniero Castillo) como Secretaria de Comunicación y Propaganda y a Ramón Sosamontes como titular de Acción Legislativa. Obviamente, también incorporó a los principales líderes de su planilla, como Rosario Robles, Ricardo Pascoe, Saúl Escobar, Asa Cristina Laurel, Héctor Sánchez, entre otros (ver anexo 2.1).

Esta gobernabilidad del partido permitió tener los consensos necesarios para definir las estrategias electorales a seguir en los comicios locales de 1996 y en los federales de 1997. Se tuvo una mayor capacidad para resolver los conflictos propios de la selección de candidatos a puestos de elección popular. Este equilibrio también permitió una mayor colaboración y coordinación entre las áreas del partido encargadas de las estrategias electorales, y el comité de campaña de Cuauhtémoc Cárdenas. De tal suerte, que los éxitos electorales de 1996 y 1997 se debieron en gran medida al consenso y equilibrio interno.

Este entorno político interno, le permitió al PRD aprovechar de una mejor manera la estructura de oportunidades políticas que le brindaba los beneficios de la reforma política, así como el voto de castigo en contra del PRI. Esto se vio reflejado en el crecimiento electoral del partido en elecciones locales, y en la eficacia de sus estrategias de campaña electoral.

#### **2.1.4 Crecimiento y auge en las elecciones locales de 1996 y 1997**

**L**os beneficios de la reforma política de 1996 y la estabilidad interna del partido repercutieron en un crecimiento sostenido muy importante del PRD en diferentes elecciones locales, tales como en Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Coahuila y Morelos.

---

(artículo 42 *bs*) Como López Obrador ganó con el 74% de la votación, por lo tanto Jesús Ortega aseguró la Secretaría General.

## CAPÍTULO II

Para el PRD era sumamente importante empezar a crecer electoralmente en el ámbito local, debido a su bajo nivel de votación, y porque el PAN había empezado a crecer en estados que, tradicionalmente se consideraba al partido como segunda fuerza política; como por ejemplo, Morelos, Oaxaca, Veracruz y Chiapas. En estos estados Acción Nacional gobernaba sus capitales, y en el caso de Hidalgo, se había colocado como segunda fuerza política.<sup>12</sup> Por otra parte, crecer electoralmente en el ámbito local le permitiría tener una mejor perspectiva rumbo a las elecciones federales de 1997.

Las elecciones locales que se avecinaban en 1996 y principios de 1997 eran una extraordinaria oportunidad para medir los alcances reales de la reforma política y la voluntad del gobierno del presidente Zedillo de que se respetarían los procesos electorales. Internamente, para el PRD era la oportunidad de ir definiendo y poniendo en práctica sus estrategias electorales con miras a las elecciones federales.

Las primeras elecciones locales fueron en Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Coahuila, y en 1997, las del estado de Morelos. En todas ellas, el partido experimentó un importante crecimiento.

En Guerrero, el PRD obtuvo el 36 % de la votación total. En términos absolutos incrementó su votación, respecto a la elección de 1993, en un 60%. De los 76 municipios de la entidad ganó en 19, lo cual representó un incremento del 215% (anteriormente gobernaba sólo en 6). Entre los municipios que ganó, se destacaba su triunfo en Iguala (uno de los 3 municipios más importantes, además de Acapulco y Chilpancingo), en el cual tuvo un crecimiento del 198%. En el Congreso Local pasó de 8 a 12 legisladores, de los cuales 4 eran de mayoría relativa.<sup>13</sup>

En el estado de Hidalgo, el partido recuperó su posición como segunda fuerza política con el 23.62%. Su votación pasó de 67, 007 a 130, 119 sufragios, lo cual representó un incremento del 94.2%. De un municipio que ganó en 1993 pasó a 7 (destacándose el municipio de Tula).

<sup>12</sup> En 1994, pese a que el partido tenía la expectativa de ser la segunda fuerza política en Morelos e Hidalgo, el PAN en esos estados se quedó con las dos senadurías como primera minoría.

<sup>13</sup> Los resultados electorales de las elecciones de Guerrero, Hidalgo, Coahuila y el Estado de México, son tomados de Alejandro Encinas, "Repunte electoral del PRD", *Coyuntura*, número 78, enero-febrero de 1997.

Aunque en el Estado de México el PRD se mantuvo como la tercera fuerza política de la entidad, obtuvo un importante incremento en su votación y victorias en los municipios más importantes del oriente del estado. Logró un porcentaje del 21.3%, con una votación de 530, 439 sufragios. Ganó en 25 municipios (anteriormente gobernaba sólo en 5), de los cuales sobresalían Nezahualcóyotl, La Paz, Texcoco, Zumpango, Tultepec, Acolman y Teotihuacan. En el Congreso Local, el partido pasó de 9 diputados (todos de representación proporcional) a 16, cinco de ellos de mayoría relativa (el PRI nunca había perdido en un distrito electoral local).<sup>14</sup>

Coahuila fue el estado en el cual se dio un incremento moderado en comparación a la votación del PRI y el PAN. Se pasó de 30,104 a 49,825 votos (un incremento del 65%), pero lejos de los 263,013 del PRI y 218,880 votos del PAN. Se mantuvo con un municipio (Ocampo) y con diputados de representación proporcional.

**CUADRO 2.3**  
**PORCENTAJE DE VOTACIÓN EN LOS CUATRO ESTADOS**

ESTADO	PAN	PRI	PRD
Guerrero	7.34	50.19	35.97
Estado de México	30.46	37.24	21.65
Hidalgo	16.02	55.49	23.62
Coahuila	37.01	44.48	8.34
PROMEDIO	22.70	46.85	22.39

FUENTE: Secretaría de organización del PRD, 1996, tomado de Alejandro Encinas, "Repunte electoral del PRD", en *Coyuntura* número 78, enero-febrero de 1997, p. 68.

En estas cuatro elecciones, el PRD de 319 municipios en disputa ganó en 52 (17.3%). En cuanto a diputaciones locales, se pasó de 19 a 31 legisladores, de los cuales, 9 fueron por el principio de mayoría relativa. De igual forma, obtuvo importantes victorias en municipios como en Iguala, Tula, Nezahualcóyotl, Texcoco y La Paz. En términos generales, obtuvo un incremento de su votación de 562,911 (12.20%) a 1,003,662 (22.15%), lo que representó una variación positiva de 440,751 (+9.95%). Con estos resultados el PRD pasó de 195 municipios a gobernar en 221 (ver cuadro 2.4).

<sup>14</sup> "Nezahualcóyotl es el segundo municipio más poblado del país, sólo atrás de Ecatepec, con 1, 233, 680 habitantes. Así, juntó con La Paz (178,574 habitantes) y Texcoco, en el Estado de México (173, 081); Cárdenas, Tabasco(204, 760), y Ciudad Madero, Tamaulipas (171, 041), integran cuatro de los principales municipios con mayor población gobernados por el PRD a nivel nacional... *Ibid.*, p. 69.



**CUADRO 2.4**  
**COMPARACIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES DEL PRD ENTRE 1993 Y 1996**  
**EN GUERRERO, ESTADO DE MÉXICO, HIDALGO Y COAHUILA**

Estado	1993			1996			VARIACIÓN	
	Total	PRD	%	Total	PRD	%	Votos	%
Guerrero	536,604	143,311	26.71	636,688	229,026	35.97	89,904	9.26
Edo. de México	2,831,308	332,487	11.74	2,747,176	594,658	21.65	262,171	9.90
Hidalgo	570,879	57,009	9.99	550,836	130,119	23.62	73,110	13.64
Coahuila	675,327	30,104	4.46	595,343	49,859	8.37	19,755	3.92
<b>PROMEDIO</b>	<b>4,614,118</b>	<b>562,911</b>	<b>12.20</b>	<b>4,530,043</b>	<b>1,003,662</b>	<b>22.15</b>	<b>440,751</b>	<b>9.95</b>

FUENTE: Elaborado según datos de *Idem*.

A principios de 1997, hubo elecciones en el estado de Morelos, en las cuales el PRD también tuvo un gran avance. A pesar de que hubo fuertes conflictos internos al momento de elegir al candidato a la presidencia municipal de Cuernavaca,<sup>15</sup> sin embargo, pese a estos conflictos internos, el partido ganó 13 alcaldías y se obtuvieron 11 diputaciones (7 de mayoría relativa y 4 de representación proporcional).<sup>16</sup> Entre los municipios ganados estaban Cuautla (una de las ciudades más importantes del estado), Jojutla, Jiutepec, Tepozotlán, Zacatepec, Tepalcingo, Yautepec, Tlaltizapán, Yecapixtla, Jonacatepec, Mazatepec y Temóac.

Después de esta elección, la población gobernada por el PRD pasó a ser del 43.21% (alrededor de 806 mil de un total de 2 millones de habitantes). Con estos resultados, se pasó de 120 municipios gobernados en 1994 a 232 en 1997 (ver anexo 2.3).

Este avance electoral era un incentivo para que en el partido se mantuviera una estrategia política de mayor moderación con respecto al gobierno federal. Aunque había un debate

<sup>15</sup> El conflicto se polarizó entre la dirigencia perredista del estado, encabezada por el presidente del CEE Julián Vences Camacho y el grupo de Graco Ramírez, quien además era líder del Frente Ciudadano Morelense (esta organización era en realidad un espacio de participación política paralela de los *perredistas* contrarios a la dirección formal). El PRD estatal, o al menos el grupo de Vences Camacho, había designado a Adriana Mújica, pero el CEN apoyaba al candidato del FCM, Jorge Pérez Bello. La situación llegó al extremo de que el CEN impuso a Pérez Bello y asumió el control del PRD en el estado, y mandó una carta al Instituto Electoral Estatal, en la que se declaraba no constituido estatutariamente al comité directivo local. Véase *La Jornada* 28 de enero de 1997 p. 1. *Reforma*, 9 de febrero de 1997, p.6-A.

<sup>16</sup> El PRI pensó la posibilidad de tener la mayoría en el Congreso, pues ganó 13 diputaciones contra 17 de la oposición (11 del PRD, 5 del PAN y una al PCM). *La Jornada*, 24 marzo de 1997, p. 56.

constante entre López Obrador y el presidente Zedillo, la relación en términos generales era estable y de cooperación.<sup>17</sup>

"(...) el Partido de la Revolución Democrática ha tenido avances, porque no es lo mismo Zedillo que (el ex presidente Carlos) Salinas... éste no es una *blanca palomita*, pero Salinas era perverso. El PRD apenas se recupera de todo el daño que le hizo".<sup>18</sup>

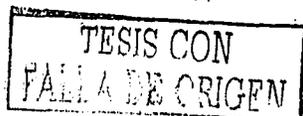
El PRD no solamente había apostado a la reforma política, sino también había dejó de lado el discurso y las estrategias de confrontación. Por ejemplo, en las elecciones del estado de Guerrero, el partido estuvo muy cerca de ganar la elección en Acapulco. En otro contexto, se hubiera apostado por las movilizaciones y las protestas postelectorales. Pero no fue así, y se optó mejor por las vías institucionales para dirimir este conflicto, en lugar de poner en riesgo los avances que se estaban obteniendo. Optar por la intransigencia hubiera resultado muy costoso. Máxime porque se acercaba el proceso electoral de 1997, y para el PRD era importante empezar a cambiar su imagen de intransigente.

Con los resultados de estas elecciones locales, el PRD empezaba a lograr su objetivo de convertirse en un partido competitivo. Empezaba a recoger los frutos de haber optado por un discurso y estrategias políticas moderadas, y, sobre todo, por haber logrado condiciones de gobernabilidad interna.

"En resumen, existieron elementos que favorecieron a la oposición en su conjunto: el desprestigio de la clase política priista, gracias a la recurrente e insultante corrupción que se presenta en todos los niveles de gobierno; la consolidación de la crisis económica y el deterioro del nivel de vida de la familia; los crímenes políticos (...); el

<sup>17</sup> En diferentes ocasiones López Obrador reclamó, a través de cartas públicas, al presidente Zedillo de que no asumía su posición de jefe de Estado, y de que hacía campaña electoral a favor de su partido. La respuesta del Presidente también fue en el mismo tono: "Deploro que en su comunicación usted haya eludido referirse a mis argumentos y en cambio prefiere atribuirme motivaciones y conductas que sólo están en su imaginación o en su resaca:able pero muy particular, interés partidista (...) no obstante mis llamados a la solidaridad en aras del interés superior del País, otros partidos negaron cualquier respaldo y prefirieron capitalizar políticamente para su interés particular la grave situación que afrontaban los mexicanos. De hecho, el PRD, inclusive por boca de su ahora candidato al gobierno del Distrito Federal, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, llegó a plantear mi renuncia sin importar si con ello se violentaba la voluntad popular de los mexicanos y se atropellaba un mandato constitucional". En su comunicación trata usted de justificar su afán de censurar mi libertad de expresión, invocando la tradición del sistema político mexicano. Entiendo que así lo haga, pues la ciudadanía sabe que usted fue formado y es producto de esa tradición. Sin embargo, le recuerdo que el país y nuestra vida política han cambiado mucho desde que era usted dirigente del PRI en Tabasco". Fragmento de la carta del presidente Zedillo en que da respuesta a otras dos misivas de Manuel López Obrador, en *Reforma*, 24 de abril de 1997, p. 6-A.

<sup>18</sup> Declaración de Manuel López Obrador, *La Jornada*, 16 de noviembre de 1996, p.3.



desaliento social y la falta de expectativas que se vuelve en búsqueda de nuevas opciones (...) El entorno favorecía a la oposición, las diferencias estuvieron, entonces, en la manera de capitalizar este clima favorable (...) Sobre el PRD destacan dos aspectos: la voluntad de diálogo que han mostrado el PRD y el Gobierno. Uno y otro han dejado de ser vistos por la ciudadanía como enemigo acérrimo. Ya no tenemos enfrente una abierta hostilidad del Gobierno y de los medios de comunicación masivos a nuestro partido. Tampoco identifican al PRD como el partido de la movilización postelectoral."<sup>19</sup>

### 2.2 EL PROCESO ELECTORAL DEL 1997

#### 2.2.1 Alianzas políticas

**L**os beneficios propios del contexto político-institucional crearon oportunidades políticas para que la oposición creciera electoralmente. En tales condiciones, el PRD no era el único que había aumentado su votación. El partido que más había crecido electoralmente era el PAN, y también era el que mejores expectativas tenía rumbo a las elecciones federales de 1997. Diversos estudios de opinión lo marcaban como favorito para ganar la mayoría en el Congreso y quedarse con la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

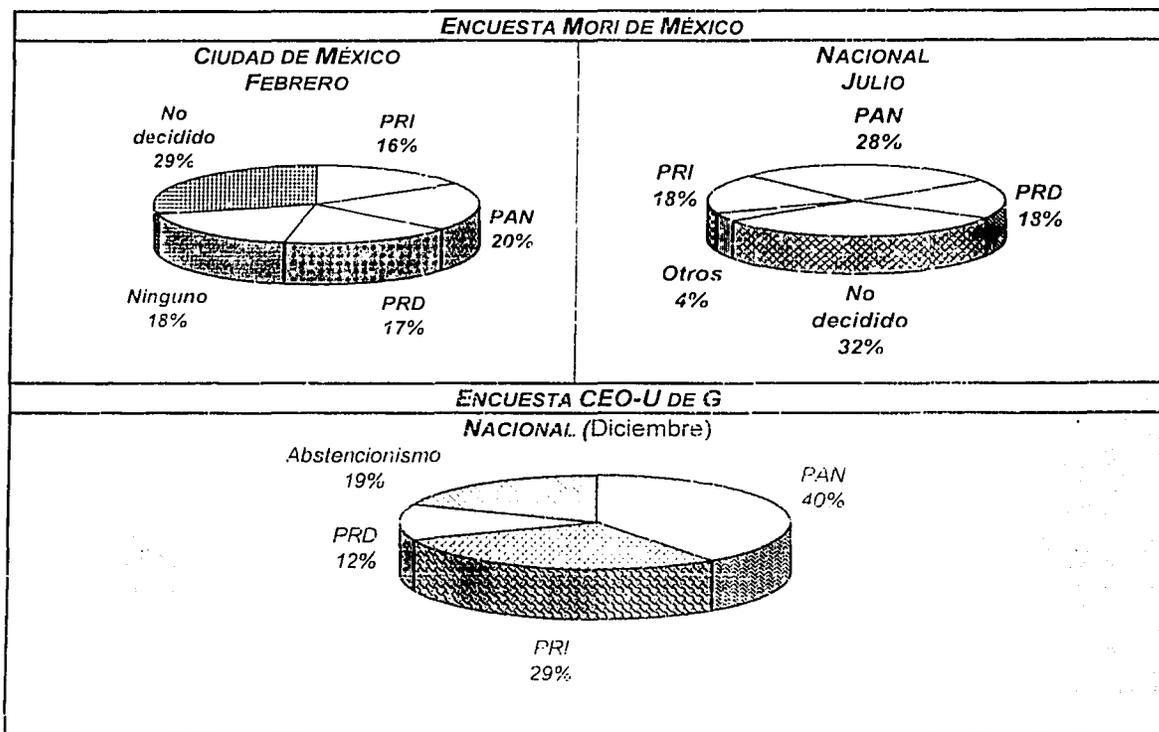
El mayor crecimiento del PAN se daba en zonas urbanas y en importantes capitales del país. Su expansión se concentraba principalmente en aquellas ciudades de estados que tradicionalmente han sido considerados como bastiones *panistas*: Guadalajara, Puebla, León, Ciudad Juárez, Tijuana, Zapopan, Mexicali, Culiacán, Mérida, Aguascalientes; en la zona conurbana del Estado de México: Tlanepantla, Atizapán, Cuautitlán Izcalli y Naucalpan. Este crecimiento también se empezaba a dar en entidades en las que normalmente el PAN no tenía mucha presencia; como por ejemplo, Oaxaca, Veracruz, Cuernavaca y Tuxtla Gutiérrez. De tal manera, que para 1997 el PAN gobernaba al 36.56% de la población, en 245 municipios.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> "Informe de las elecciones al Consejo Nacional", documento elaborado por la Secretaría General, Secretaría de Organización, Secretaría de Comunicación y Propaganda y Secretaría de Planeación, en *Coyuntura*, enero-febrero de 1997, pp. 76-77.

<sup>20</sup> *Reforma*, 13 de julio de 1997, p. 1-A, Banamex, "México Social. Estadísticas seleccionadas 1996-1998..."

**GRÁFICA 2.2**  
**PREFERENCIAS ELECTORALES EN 1996 PARA EL CONGRESO DE LA UNIÓN**  
**EN LA CIUDAD DE MÉXICO YA NIVEL NACIONAL**



FUENTE : Encuestas de MORI DE MÉXICO, publicadas en la revista *Este país*, número de 61, abril de 1996, p. 37 y septiembre de 1996, número 66, p. 7. Encuesta CEO-UDEG publicada en el diario *Reforma* del 3 de enero de 1997, p. 4-A.

De igual forma, en 1997 el PAN encabezaba las preferencias electorales en el Distrito Federal y para la Cámara de Diputados (ver gráfica 2.2). Sin embargo, también estos estudios mostraban un porcentaje muy importantes de indecisos (29% y 32% en las de Mori de México con lo cual había la posibilidad de que estas tendencias pudieran cambiar entre la oposición, y no tanto a favor del PRI.<sup>21</sup> En este sentido, el PRI apostaba a que la

<sup>21</sup> Por ejemplo, el estudio de la Universidad de Guadalajara, citado en la gráfica 2.1, señalaba que de modificarse las tendencias, estas serían a favor del PAN y del PRD, ya que la mitad de los encuestados de toda la República señalaron que por el partido que no votarían sería el PRI.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

división del voto opositor le permitiera mantener la mayoría en el Congreso y ganar el gobierno del Distrito Federal.<sup>22</sup>

La distribución geográfica del voto de la oposición favorecía estas expectativas del PRI. Por ejemplo, Acción Nacional siempre ha tenido una presencia sumamente importante en el norte del país, y el PRD, por su parte, ha tenido una presencia muy pobre. Caso contrario en el sur, donde el PRD tiene una fuerte influencia y el PAN no (en especial Guerrero). En el DF y el Estado de México había una distribución más equilibrada entre ambos partidos.

Este escenario planteaba la viabilidad de una alianza opositora entre el PAN y el PRD con el propósito de asegurar la mayoría en la Cámara de Diputados y ganar la Jefatura de Gobierno del DF, y con ello, evitar que la división del voto opositor pudiera favorecer al PRI.<sup>23</sup> Sin embargo, como el PAN tenía la expectativa de que por sí solo podría ganar el Congreso y en el DF, no tenía los incentivos para formar alianza con el PRD, y, mucho menos, asumir los costos de esta decisión. Los costos eran desde el punto de vista de las diferencias ideológicas, de enfrentar la beligerancia de algunos sectores del PRD, de perder el voto *panista* que estuviera en contra de esta decisión, y sobre todo, era costoso repartir posiciones de poder si había la posibilidad de ganar por sí solo. En tal sentido, el costo de una alianza era mayor para el PAN -que estaba arriba de las preferencias electorales- que para el PRD. Al estar en tercer lugar de las preferencias electorales, el PRD tenía el incentivo de poder ascender electoralmente.<sup>24</sup>

Al no poderse formar una alianza con el PAN, el PRD tuvo que buscar otras opciones. La opción más viable y atractiva fue la incorporación de ex-priistas. Para el PRD era una

<sup>22</sup> Como base en el Estado de México en la elección a gobernador de 1999, en donde la división de la votación opositora permitió que el PRI mantuviera la gubernatura.

<sup>23</sup> Incluso un grupo de intelectuales, políticos y empresarios formaron la *Alianza por la República* (derivado en parte del Grupo San Ángel) para proponer a las dirigencias del PRD y del PAN a dejar atrás diferencias ideológicas y aceptar una alianza para derrotar al PRI en el DF y en la Cámara de Diputados. Entre los miembros de este grupo se encontraban Santiago Creel, Jorge G. Castañeda, Ricardo García Sainz, Francisco León, Acolfo Aguilar Zinser, Juan Antonio García Villa (secretario General del PAN), Sergio Aguayo, Víctor Flores Ojeda, Vicente Fox (él estaba a favor de la alianza, pero no en Guanajuato), Rebeca y Tatiana Clouthier, Lorenzo Meyer, Porfirio Muñoz Ledo, Jorge González Torres, Homero Aridjis, Pedro Armendáriz, entre otros. *Reforma* 3 de enero de 1997, pp. 1-A y 4-A.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en 1999 y 2000 el PAN se alió al PRD para ganar las gubernaturas de Nayarit y Chiapas. En ambos estados, el PAN y el PRD tenía una presencia muy limitada en comparación al PRI. Sin embargo, la opción de presentar a dos ex priistas con posibilidades de éxito fueron incentivos suficientes para formar dichas alianzas

posibilidad de crecer electoralmente, y para la los ex priistas de incorporarse y encontrar un mejor acomodo en un partido que electoralmente empezaba a ser atractivo.<sup>25</sup> De tal manera, se incorporaron personalidades priistas, como los ex gobernadores Francisco Luna Kan (de Yucatán) y Enrique González Pedrero (de Tabasco); ex funcionarios públicos, como Demetrio Sodi de la Tijera (ex director de Diconsa y ex asambleísta priista), Ricardo García Sainz (ex director general del IMSS) y Fausto Cantú Peña (ex director del Inmecafé).<sup>26</sup> La incorporación más importante fue la candidatura de Layda Sansores Sanromán para competir por la gubernatura de Campeche.<sup>27</sup> Con esta candidatura, el PRD estuvo cerca de ganar la elección de gobernador en 1997.<sup>28</sup>

"(...) el PRD sería un partido insensible y con falta de oficio político si no diera lugar a los que abandonan el PRI, pero mantiene en alto sus ideales de servicio al pueblo. Por ello el PRD está abierto para recibir a quienes, hartos de vicios internos, de rigideces y de corrupción, deciden abandonar el PRI y buscar otras trincheras de lucha política y social". *Andrés Manuel López Obrador*, en la aceptación formal de Layda Sansores a la gubernatura de Campeche.

"Estoy de acuerdo con el sansorismo de Layda, no con el de antes". *Cuauhtémoc Cárdenas*, en el mismo evento.<sup>29</sup>

### 2.2.2 La eficacia de la estrategia

Cuando Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia del partido, se elaboró un plan global de trabajo (1996-1997), el cual contemplaba una primera etapa de 100 días. En esta primera etapa se marcaba como prioritario obtener buenos resultados en los procesos electorales locales de octubre y noviembre de 1996. Para tal efecto, se reorganizó la estructura electoral del partido, se definieron las estrategias a seguir en dichas elecciones, y se determinaron las siguientes líneas de acción:<sup>30</sup>

<sup>25</sup> En el sexenio de Carlos Salinas, el partido no era atractivo por su relación tan hostil con el gobierno, y electoralmente no era competitivo. Por esta razón, en este sexenio no se dieron escisiones importantes a favor del PRD.

<sup>26</sup> *La Jornada*, 18 de noviembre de 1996, p. 6.

<sup>27</sup> Layda Sansores Sanromán es hija de Carlos Sansores, ex presidente nacional del PRI y ex gobernador de su estado, Campeche. Normalmente, la oposición lo había acusado de ser el principal cacique de esta entidad.

<sup>28</sup> Estos resultados de la candidatura de Layda Sansores fue un incentivo importante para que la dirigencia de Andrés Manuel López Obrador mantuviera esta estrategia de incorporar a ex priistas inconformes. En su momento fue tan exitosa esta estrategia, que entre 1998 y 1999 el PRD ganó las gubernaturas de Zacatecas, Baja California Sur, Tlaxcala, y Nayarit. Todas con ex priistas.

<sup>29</sup> *La Jornada*, 11 de diciembre de 1996, p. 8.

<sup>30</sup> "Informe de las elecciones al Consejo Nacional", documento elaborado por la Secretaría General, Secretaría de Organización, Secretaría de Comunicación y Propaganda y Secretaría de Planeación, en *Coyuntura*, enero-febrero de 1997, pp. 76-77.

- a) El Comité Ejecutivo Nacional tomaba en sus manos la organización general de los procesos electorales locales a través de las secretarías General, de Organización, Prensa y Propaganda, y la de Asuntos Electorales.
- b) Se transfirió más del 40% del presupuesto ordinario mensual a las campañas locales; así como de otros recursos del partido.
- c) La Secretaría General del partido se encargaría de atender los conflictos de las elecciones internas.

Con estos cambios en la organización interna del partido se buscaba tener una mayor eficacia en las estrategias electorales, y aprovechar de una mejor manera los beneficios en cuanto a recursos y prerrogativas que brindaba la reforma política de 1996. Se trataba de tener un control y cuidado en las campañas de los candidatos del partido.<sup>31</sup>

Además de reestructurar la organización electoral del partido, las campañas políticas se basaron en dos líneas fundamentales: el diseño de una estrategia *PROFESIONAL DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN* y la constitución del *PROGRAMA BRIGADAS DEL SOL*. Ambas estrategias tuvieron éxito en las elecciones locales de 1996 (en especial el de las brigadas)<sup>32</sup> Por lo tanto, se fortalecieron estas dos opciones para los comicios federales de 1997.

Las nuevas reglas sobre financiamiento y acceso a los medios de comunicación fueron muy importantes en la *ESTRATEGIA DE MEDIOS Y PROPAGANDA*. Anteriormente, los recursos eran mínimos: el acceso al radio y la televisión era prácticamente inexistente; los medios de propaganda se circunscribían sólo a volantes, carteles, mítines en plazas, entre otros. Sin mucha penetración en la población, prevalecía la desorganización y la falta de coordinación.

<sup>31</sup> En tal sentido a cada candidato a diputados se le entregaba una carpeta con información electoral elaborada por la Comisión Nacional de Afiliación, la cual contenía los resultados federales de 1988, 1991 y 1994, y la lista nominal actualizada hasta enero de 1997. También se les hacía entrega de una serie de manuales de apoyo: un manual de aplicaciones para el mejor manejo de imagen (para uniformar criterios), uno de campaña elaborado por la FCPyS de la UNAM, y un de financiamiento, en el cual se indicaba como reportar sus gastos y como utilizar mejor las prerrogativas del IFE. Véase *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 32. y *Reforma*, 18 de mayo de 1997, p. 3-B.

<sup>32</sup> "Tenemos un equipo de creativos y trabajamos en conjunto con varios consultores. Ya no hay nada empírico. Una constante o elemento rector de la campaña del PRD nacional y del Distrito Federal es el profesionalismo. No se da cabida a la improvisación, a las ocurrencias. Decidimos darles oportunidad a los especialistas. Costó trabajo implantar ese criterio." López Obrador, *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 23.

"Ganar elecciones no es sólo cuestión de llenar plazas y dejar ahí nuestro testimonial (...) Asimilamos la lección no sólo del 94, sino de todos los procesos electorales en que hemos participado desde 1988, por eso las campañas del PRD ahora se fundan en la organización y la profesionalización."<sup>33</sup>

En esta estrategia de medios y propaganda se contemplaba la reorganización de la Secretaría de Comunicación,<sup>34</sup> y se establecían los lineamientos generales a seguir en el desarrollo de las campañas políticas del partido: 1) Se definieron los conceptos básicos de imagen, unidad gráfica, visual y auditiva, así como los criterios comunes para la realización de la actividad propagandística. 2) Se establecieron mecanismos de coordinación entre los comités estatales y los de campaña. 3) Se hizo un uso intensivo de medios de comunicación, especialmente en radio y prensa local.

Para el diseño de la imagen global del partido se contrató a una empresa especializada en comunicación. Los conceptos básicos que se difundieron fueron de acuerdo con estudios de opinión, en los cuales se trataba de aprovechar el descontento por la situación económica, y la percepción de una necesidad de cambio. Es decir, se buscaba aprovechar la estructura de oportunidades que brindaba el voto de castigo en contra del PRI.<sup>35</sup>

Por primera vez, el PRD hizo un uso muy intenso de la mercadotecnia electoral. Se dispuso de todos los medios que tuvo a su alcance: *spots*, programas de radio y televisión en tiempos oficiales de carácter federal, videos de apoyo a candidatos, carteles, anuncios espectaculares, mantas, acciones de perifoneo, calcomanías, entre otros.

También hizo un uso intenso de los medios de comunicación,<sup>36</sup> por ejemplo, en 1994 el partido asignaba el 2.3% de su gasto electoral para promocionar sus campañas en prensa,

<sup>33</sup> Jesús Ortega en *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 23.

<sup>34</sup> La evaluación sobre el estado en el que se encontraba esta Secretaría era "que se encontraba desarticulada, fragmentada y sin un planteamiento organizativo y programático, caracterizándose su desempeño por iniciativas personales, heterogéneas y sin unidad". "Informe de las...", p. 78.

<sup>35</sup> El discurso de la campaña se basaba en tres aspectos principalmente: 1) *LA POLÍTICA ECONÓMICA* no ha funcionado y es necesario un cambio. 2) *HONESTIDAD*, se consideraba que la gente tenía muy claro que la corrupción política era lo que más dañaba al país. 3) *NECESIDAD DE CAMBIO*, del cual partía el lema de campaña *Ha sido una noche muy larga, es tiempo de que salga el sol*. López Obrador, *Proceso*, número 1074, 1º de junio de 1997, p. 12.

<sup>36</sup> La propaganda del PRD se escuchó en 450 estaciones de radio (con 25 *spots* diferentes), y se vio en cinco canales nacionales de televisión (con otros cinco *spots*), sólo de Televisa y Canal 40. Esta propaganda fue diseñada por Rafael López Castro y producidos por la agencia de Tere Struck. *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 23.

radio y televisión, y para 1997, este porcentaje subió al 40%.<sup>37</sup> El 70% de lo destinado a medios de comunicación era para radio y televisión.<sup>38</sup> En este contexto de apertura en los medios de comunicación se destacaba el contrato del partido con Televisa.<sup>39</sup> En este sentido, el mayor éxito del PRD en cuanto a mercadotecnia electoral consistió en ser el primer partido político en poner propaganda en los partidos de las finales del fútbol mexicano y en el Estadio Azteca.<sup>40</sup>

"Fuimos los primeros en anotar el gol, luego vinieron el PRI y el Partido Verde Ecologista, pero fuimos los primeros y el impacto fue tremendo y como prueba está que al otro día, en todos los periódicos matutinos de la Ciudad, salió la foto (...) Todos los sabemos, La Liguilla convoca a gente de todos los sectores sociales de esta ciudad y pensamos por qué no utilizar el espacio del ex Estadio Azteca, buscamos llegar a un mayor número de público, tanto el que asiste al estadio como el que ve los partidos por televisión. Hay que aprovechar que La Liguilla da esa ventaja (...) Los mensajes del PRD en televisión no son muchos si se comparan con los del PAN y PRI, ellos están abrumadoramente arriba de nosotros en ese sentido, pero el PRD mantiene una campaña sostenida, creemos que dada la carencia de recursos, lo importante es la penetración de los mensajes."<sup>41</sup>

En lo que se refiere a las *BRIGADAS DEL SOL*, éste era un programa de promoción del voto, que tuvo su origen en las elecciones locales de Tabasco en 1994, y fue muy exitoso en los procesos electorales de octubre y noviembre de 1996.<sup>42</sup> Era un programa que además de promover el voto a favor del partido, buscaba consolidar la estructura electoral que se estaba construyendo, y era un complemento de sus políticas de mercadotecnia electoral.<sup>43</sup>

<sup>37</sup> DE SWAAN, *Wony, op cit.*, 16

<sup>38</sup> *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 23.

<sup>39</sup> "En el 'Cara de las Estrellas' los treinta segundos en el horario triple 'A' cuesta 500, 000 pesos, aunque reciben cuatro anuncios por cada uno que pagan. Además, tenemos un contrato multimedia con Televisa que nos resulta ventajoso: incluye televisión, radio y espectaculares." Entrevista con Laura Itzel Castillo, en *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 23.

<sup>40</sup> Se gastaron 2 millones de pesos por colocar dos grandes tiras con su emblema en las entradas laterales del estadio de Televisa, con la leyenda *crusa el sol*, así como publicidad giratoria en las bandas de la cancha y una manta virtual en el centro del campo que apareció en las transmisiones por televisión. El paquete incluyó tres partidos de *La Liguilla*. *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 23.

<sup>41</sup> Hiram Torres, subcoordinador de Comunicación Social del CEN del PRD (junto con Laura Itzel Castillo, secretaria de Comunicación, negoció los contratos de publicidad con Televisa), *Reforma*, 25 de mayo de 1997, p. 13-A.

<sup>42</sup> El programa consistía en ir casa por casa (con casi 150, 000 mil brigadistas) con el propósito de cubrir las 63, 000 secciones electorales de los 300 distritos. *La Jornada*, 9 de mayo de 1997, p. 7.

<sup>43</sup> "(...) son parte fundamental de la estrategia de convencimiento de los ciudadanos de México para que voten por el PRD. Son un complemento indispensable para reforzar la política de comunicación y propaganda como partido, y constituyen nuestra principal arma para establecer un contacto directo con cada elector". Entrevista a Rosario Robles, secretaria de Organización, y encargada del programa, *La Jornada*, 9 de mayo de 1997, p. 7.

"Es un programa de comunicación, mediante el contacto directo con los electores. Los brigadistas tienen tres tareas básicas: informar a los cuidados sobre las propuestas y el programa del PRD; orientar a la gente para que agarre lo que el PRI le ofrezca, pero que, a la hora de votar, lo haga libremente, y concientizar a la gente sobre la importancia de que el PRI no consiga el 42% de la votación." Entrevista a Jesús Ortega. "Este es un programa emergente, no será permanente. Se echó a andar porque el partido no tenía estructura electoral. Lo que vendrá después de las elecciones será la construcción de una estructura territorial, acompañada de un proceso a fondo de descentralización." Entrevista a Andrés Manuel López Obrador.<sup>44</sup>

La operación del programa contemplaba tres visitas a cada domicilio.<sup>45</sup> En la *PRIMERA VISITA*, se llevaba una encuesta inductiva en la que se detectaban demandas sociales, y cómo se relacionaban éstas con la percepción que se tenía de los partidos: "Se inducirá un cambio de actitud en la imagen que puede tener el PRD, contrarrestando la información tendenciosa y las campañas de desprestigio que nos presentan como un partido violento y dividido."<sup>46</sup> De esta manera, se ubicaba a los posibles simpatizantes del PRD para construir una red de apoyo, se identificaba al voto duro priista, y, sobre todo, a los ciudadanos indecisos. Posteriormente, se reforzaba el trabajo en una segunda visita con los votantes del PRD y los indecisos. *SEGUNDA VISITA*: se daban a conocer las propuestas del PRD y sus candidatos, se resaltaba que era un partido con propuestas viables que se podían convertir en acciones de gobierno. Se comparaba la oferta del programa alternativo del partido con los saldos negativos del gobierno: pobreza, desempleo, baja del poder adquisitivo, inseguridad pública, la corrupción del sexenio de Carlos Salinas. *La TERCERA VISITA*: se hacía una labor de convencimiento para que los indecisos votaran por el PRD, y se entregaba un tercer folleto que pedía el voto a favor del partido.

Por la estructura de los mensajes que se difundían a través del programa Brigadas del Sol, el PRD apostaba a que el elector hiciera principalmente una evaluación retrospectiva del desempeño económico del gobierno y la corrupción del periodo de Salinas. En este último punto, el entorno *anti-salinista* que permeaba en esa época era un capital político muy importante para la campaña *perredista*.<sup>47</sup> De igual forma, se trataba de contrarrestar la

<sup>44</sup> En *Proceso* número 1074, 1º de junio de 1997, p.16.

<sup>45</sup> Véase *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 32, y *Reforma*, 18 de mayo de 1997, p. 3-B.

<sup>46</sup> Entrevista con Jesús Ortega en *Proceso*, número 1074, 1º de junio de 1997, p.16.

<sup>47</sup> "Fuimos los únicos que sostuvimos que era un farsante. Ahora condenarlo es ya un deporte nacional". López Obrador en *Proceso*, número 1046, 17 de noviembre de 1996, p. 31. "¡La historia nos ha dado la razón! (...) el Partido de la Revolución Democrática no cedió ni claudicó ante el acoso; por el contrario, advirtió de los riesgos que corría el país de persistir la depredación salinista, y hoy propios y extraños reconocen el triunfo de las

imagen de ser una fuerza política intransigente y beligerante, al mostrarse ante el elector como un partido moderado y como una opción política viable (se apostaba a una evaluación prospectiva).

El PRD pudo hacer un uso intensivo de medios de comunicación e implementar un programa de promoción del voto como el de las Brigadas del Sol gracias a los beneficios que le brindaba la reforma política de 1996. Fue fundamental en el diseño e implementación de estas estrategias de campaña los recursos y prerrogativas derivadas del financiamiento público, y la apertura del acceso a los medios de comunicación.

De igual forma, el PRD pudo aprovechar de esta manera los beneficios de la reforma política gracias a la gobernabilidad interna que ganó el partido con la elección de Andrés Manuel López Obrador. Un mayor equilibrio y consenso entre las corrientes del partido permitió lograr la unidad de mando en la toma de decisiones, y una mejor coordinación y colaboración entre los órganos de dirección.

### 2.3 LA CAMPAÑA ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

#### 2.3.1 El desarrollo electoral en el Distrito Federal

**E**n esta elección, Cuauhtémoc Cárdenas compitió con el ex presidente nacional del PAN, Carlos Castillo Peraza, y con el ex gobernador del Estado de México, el priísta Alfredo del Mazo.<sup>48</sup> Como se ha mencionado, previo a este proceso electoral Acción Nacional se había mantenido al frente de las preferencias electorales en la Ciudad. Sin embargo, después de la nominación de su candidato, en marzo de 1997, este partido empezó a descender frente al ascenso del candidato *perredista*.<sup>49</sup> El PRI, por su parte, siempre se mantuvo rezagado en las tendencias electorales.

fuerzas democráticas en 1988, y también el 22 de diciembre de 1994 cuando hicieron crisis el entreguismo, la mentira y la corrupción". Discurso de Cuauhtémoc Cárdenas en el inicio formal de la campaña del PRD, en el Zócalo capitalino, *La Jornada*, 22 de marzo de 1997, p. 11.

<sup>48</sup> Los otros candidatos fueron por el PVEM, Jorge González Torres; por el PFCRN, Pedro Ferriz Santacruz; PPS, Manuel Fernández Flores; por el PT, primero fue Francisco González Gómez (declinó a favor de Cárdenas) y después Viola Trigo, y por el PDM, Baltazar Ignacio Valadez.

<sup>49</sup> Como se recordará Carlos Castillo Peraza compitió en la elección interna con Francisco Paolio Bolio.

Cárdenas, además de competir en un entorno político favorable, lo hacía con el antecedente de dos elecciones presidenciales. Con esta experiencia, contaba ya con una maquinaria electoral propia (incluso al margen del partido), que había participado en elecciones más complejas (como son las elecciones federales). Además, le daba la oportunidad de corregir muchos de los errores de las campañas electorales anteriores, en especial la de 1994.<sup>50</sup>

En primer lugar, fue el cambio de discurso de Cárdenas frente al gobierno. El contexto político creaba los incentivos para abandonar las estrategias *rupturistas*. De igual forma, el partido con el propósito de cambiar su imagen de violento e intransigente había apostado a un discurso más moderado. En tales circunstancias, atrás había quedado el tono beligerante de los discursos de Cárdenas después de la elección de 1994, y su demanda de pedir la renuncia del presidente Zedillo. En la medida en que Cárdenas avanzaba en las preferencias electorales, se reafirmaba la opción de un discurso más pro positivo y conciliador.

"Yo creo que hay cambios en el país, particularmente importante y perceptibles en los medios. La apertura se tiene que reconocer, es indiscutible (...) Lo que hemos vivido en estos últimos meses en Guerrero, en Hidalgo, en el Estado de México y en Morelos muestran - y se tiene que reconocer - un manejo diferente desde la autoridad central..."<sup>51</sup>

En la elección de 1994, uno de los problemas más fuertes de la campaña del PRD fueron los constantes conflictos entre el comité de campaña del candidato presidencial y algunos sectores del partido.<sup>52</sup> En 1997, por el contrario, había plena coincidencia en la línea y la estrategia política a seguir, lo cual contribuyó a una mejor coordinación entre la estructura de campaña de Cárdenas y la estructura formal del PRD. Además, se nombró a gente muy cercana a Cárdenas en la estructura electoral y de campaña del partido en el DF; por ejemplo, el coordinador de las Brigadas del Sol en el Distrito Federal era Héctor Buenrostro (amigo personal de Cárdenas) y Ricardo Pascoe fungía como el enlace entre la dirigencias del partido a nivel nacional y la local. Por un lado, había respeto y consideración del comité

<sup>50</sup> Puesto que era el antecedente más cercano, y, además, lo hizo a través del PRD, a diferencia de 1988.

<sup>51</sup> Entrevista a Cuauhtémoc Cárdenas. *Proceso*, número 1067, 13 de abril de 1997, p. 8.

<sup>52</sup> El principal conflicto fue entre gente externa al partido que se habían incorporado a la campaña de Cárdenas (como Adolfo Aguilar Zinser, Andrea Dabrowski, Fritz Glockner, Rubén Aguilar Valenzuela, entre otros) y el grupo cercano a Cárdenas. "El problema no era tanto en el PRD (...), sino en el grupo que rodea a Cárdenas. Había jerarquías, había corte, había primeros y segundos círculos..." DABROWSKI, Andrea. *Pedimos la palabra*, Editorial Posadas, México, 1995, p. 85. También véase a AGUILAR ZINSER, Adolfo. *¡Vamos a ganar!*, Editorial Océano, México, 1995.

de campaña hacia las instancias formales partidistas, y por parte del PRD, se reconocía que irremediamente la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas desbordaba al propio partido.

"(...) Armando López Fernández disecciona al equipo de campaña en tres niveles: uno está en el CEN del PRD, en otro el PRD capitalino, y finalmente, el grupo que trabaja directamente con Cuauhtémoc Cárdenas.

Visto así, poco ha variado la estructura de campaña desde 1988. 'Esta es la tercera vez que lo hace así' (...) pero pone el acento en que la diferencia ahora es una mucho mejor organización partidista, lo que se traduce en un apoyo coordinado. Y es que en 1988 no existía el PRD, y en el 94 la estructura perredista era más laxa".<sup>53</sup>

Además de las ventajas que se tenían por esta mejor coordinación interna, la campaña de Cárdenas se planeó en diferentes etapas, la cual inició en la contienda con Porfirio Muñoz Ledo. La elección interna fortaleció la legitimidad de su candidatura y sus alianzas internas. Posteriormente, se buscó el acercamiento con sectores alejados del partido: empresarios, en universidades privadas, comerciantes establecidos, entre otros.<sup>54</sup>

"Básicamente tuvimos que dirigirnos a la base militante del Partido y podemos decir que las 97 mil personas que votaron son realmente su núcleo más cercano. A partir de este hecho, podríamos apostar que si cada uno de esos alrededores de cien mil gentes convocaran y aseguraran 15 votos, con ese millón y medio de votos teóricamente se puede ganar la elección del DF. Por eso se hace énfasis en esta base sin descuidar los otros sectores, con los que se empezará a trabajar en encuentros públicos..."<sup>55</sup>

Al igual que la estrategia general del partido, se consultaron estudios de opinión con el propósito de ubicar demandas sociales, y la percepción que se tenía del gobierno y de los partidos políticos. En función de esto datos se formularon las propuestas y se determinó la imagen del candidato: "Con ello, se buscó que no hubiera una desvinculación entre la imagen del candidato, sus propuestas de gobierno y las demandas de la gente."<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Entrevista a Armando López Fernández, secretario técnico de la campaña, en *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 20.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>55</sup> Ricardo Pascoe, en *Reforma*, 24 de abril de 1997, p. 4B.

<sup>56</sup> "Hasta el momento, la propaganda política responsable de definir el tema de campaña, la identidad gráfica y, sobre todo, la propuesta del candidato perredista, se ha concentrado en carteles, volantes y pegotes. Los anuncios en radio -personalizados a la campaña de Cárdenas, ya no de su partido- hicieron su aparición a partir de mayo, mientras que los de televisión saldrán la próxima semana". Claudia Ramos, "El 'maquillaje' de Cárdenas". *Reforma*, 18 de mayo de 1997, p. 3B.

En cuanto a las estrategias de mercadotecnia electoral, se consultaron expertos en el diseño de la imagen,<sup>57</sup> y se utilizaron de una manera muy intensa diferentes medios de comunicación (radio, televisión,<sup>58</sup> anuncios espectaculares, carteles).

"La estrategia (...) consistió en traducir los planteamientos condensados en el anteproyecto de gobierno y que titularon 'Una ciudad para Todos', de acuerdo con el equipo de Campaña (...) se tuvo que cruzar la necesidad de la gente de ser escuchada, de encontrar 'oídos receptivos a los planteamientos de sus problemas y a sus necesidades de solución', con la propuesta programática que surgió tras la exploración de temas de seguridad, empleo, corrupción, contaminación y educación, determinados así en orden jerárquico.

De ahí surgieron las 'frases comunicativas' con el eje de trabajo conjunto candidato-ciudadanía, para diferenciar 'los vicios del gobierno' y 'los que, en contraposición, no ofrece el PAN.

La clave de toda la propuesta de Cárdenas es que a la Ciudad hay que gobernarla entre todos. sus problemas hay que solucionarlos entre todos. Es algo más que la disposición de una persona o de una organización que debe existir; debe haber una capacidad de Gobierno, de liderazgo."<sup>59</sup>

Al parecer, todas estas estrategias de campaña y mercadotecnia electoral desde un principio le dieron buenos resultados a Cárdenas y al PRD. Un mes después de haber sido electo candidato, Cárdenas había revertido a su favor las tendencias electorales, y empezó a ganar ventaja respecto a los otros candidatos. Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta de *Reforma* de 1 mes de abril, Cárdenas tenía el 35% de las preferencias, Castillo Peraza el 24% y Alfredo del Mazo el 20% (una diferencia entre 11 y 15 puntos, respectivamente). También se calificaba positivamente al candidato *perredista* en diferentes aspectos, como trabajador, honesto, capaz, solidaridad con el pueblo y preparación; así como en la solución de problemas concretos, como desempleo, contaminación (aquí estaba por debajo del PVEM), seguridad pública, crisis económica y corrupción. En consecuencia, Cárdenas era el candidato que mejor opinión se tenía de él (ver cuadro 2.5).

<sup>57</sup> "Cuauhtémoc no oculta los obligados cambios en su imagen decididos por sus asesores. Cuida su apariencia, su peinado, sus ademanes, no deja, sin embargo, de ser un personaje serio y solemne de vez en cuando se acuerda de la sonrisa del cartel y la arremeda. Es como siempre, seco -y hasta hosco- con la prensa..." *Proceso*, número 1073, 25 de mayo de 1997, p. 21.

<sup>58</sup> La empresa que produjo la propaganda por televisión de Cárdenas fue Argos, empresa de Epigmenio Ibarra, Hernán Vera y Carlos Payán.

<sup>59</sup> RAMOS. El maquillaje de..., p. 3-B.

**CUADRO 2.5**  
**PERCEPCIÓN DE LOS CANDIDATOS**

<b>PARTIDO</b>	<b>TRABAJADOR</b>	<b>HONESTO</b>	<b>CAPAZ</b>	<b>SOLIDARIDAD</b>	<b>PREPARADO</b>
PAN	17	14	17	13	15
PRI	15	10	16	13	18
<b>PRD</b>	<b>31</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>35</b>	<b>28</b>
PVEM	3	3	2	3	2
PT	1	1	1	1	1
<b>SOLUCIÓN DE PROBLEMAS</b>					
<b>PARTIDO</b>	<b>DESEMPLEO</b>	<b>CONTAMINACIÓN</b>	<b>SALUD PÚBLICA</b>	<b>CRISIS ECONÓMICA</b>	<b>CORRUPCIÓN</b>
PAN	18	11	18	19	17
PRI	11	10	14	13	10
<b>PRD</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>25</b>	<b>24</b>	<b>23</b>
PVEM	2	28	2	2	2
<b>OPINIÓN</b>					
<b>PARTIDO</b>	<b>FAVORABLE</b>		<b>DESFAVORABLE</b>		<b>NO LO CONOCE</b>
PAN	35		30		35
PRI	27		49		24
<b>PRD</b>	<b>53</b>		<b>35</b>		<b>12</b>

FUENTE: *Reforma*, 24 de abril de 1997, p. 1-B.

En contraste, las candidaturas del PAN y el PRI no fueron buenas elecciones, y sus campañas políticas no dieron buenos resultados. Alfredo del Mazo era un candidato que tenía la difícil tarea de revertir las tendencias electorales desfavorables del PRI en el DF. El candidato *priista* era identificado con los grupos más tradicionales del régimen político (*Grupo Atlacomulco*), con lo cual era difícil presentarse como una opción de cambio.

El caso del PAN era aún más grave, pues se había mantenido durante mucho tiempo en el primer lugar en las preferencias electorales en el DF, y como oposición tenía la opción de aprovechar el voto de castigo en contra del PRI. Sin embargo, el candidato del PAN estuvo peleado toda el tiempo con la prensa y con su propio partido en el DF.<sup>60</sup> Asumió una estrategia muy intensa para desvirtuar a Cuauhtémoc Cárdenas, lo cual repercutió negativamente en contra de las tendencias electorales de su candidatura y de su partido.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Recriminaba el fracaso que se estaba teniendo en la campaña, y terminó imponiendo a su propio equipo.

<sup>61</sup> Además de acusarlo de representar al viejo PRI, mostró una serie de documentos que avalaban posibles actos de Cárdenas a favor de su propia familia como gobernador de Michoacán (en un predio de playa Erendira)

"Hay una opción, la de Cuauhtémoc Cárdenas, que vista como un cambio verdadero y esto, aunado al hecho de que lo conocen más, le permite mantener hasta el momento la preferencia del electorado. Por eso nos hemos centrado en diferenciar ambas opciones, porque creemos que hay estas diferencias, tanto entre partidos como entre candidatos (...) Nos preocupa que el espejismo creado por la publicidad, por un discurso cuidado y una sonrisa publicitaria haga que el electorado sea deslumbrado y opte sin razonar suficientemente, sin considerar que eso no es el cambio. Si se quiere honestidad, no es Cárdenas quien puede garantizarlo. Nosotros apostamos a que el espejismo sea diluido".<sup>62</sup>

Posiblemente, el fracaso de esta estrategia se debió a que el elector no estaba en ese momento dando preferencia a una evaluación retrospectiva en el caso de Cárdenas. El elector no tenía la información suficiente sobre el pasado de Cárdenas como gobernante (había sido gobernante de Michoacán 10 años atrás), y tampoco le daba mucho valor a la información que aportaba Castillo Peraza en este sentido. La evaluación que prevaleció era la de carácter prospectivo, pues tenía información más reciente de Cárdenas como férreo opositor al PRI. En un contexto de voto *antipriísta*, esta información era más relevante. En tal sentido, al candidato que tuviera mayor capacidad de persuadir al electorado de ser una opción de cambio y de poder resolver la agenda pública del DF, tendría mayores probabilidades de éxito electoral. Quizás si el PAN hubiera optado por una estrategia más pro-positiva y anti-PRI (no tan anti-PRD), le hubiera sido más redituable.

Por otra parte, uno de los momentos más relevantes de esta campaña fue el debate entre Cárdenas y el Alfredo del Mazo. En este debate fue marginado el candidato del PAN con el propósito de proteger la ventaja *perredista* en las tendencias electorales.<sup>63</sup>

Del Mazo durante el debate continuó con la misma estrategia de Carlos Castillo Peraza, de tratar de desvirtuar el pasado como gobernador de Cárdenas; sin embargo, además de que fue una estrategia que no dio buenos resultados, Cárdenas en esta ocasión tuvo un mejor desempeño en comparación del debate presidencial de 1994 (un resumen de este debate está en el anexo 2.4). Lo importante para el PRD fue que Cárdenas no perdió su ventaja,

<sup>62</sup> Entrevista a Luis Correa Mena, encargado de la campaña de Carlos Castillo Peraza, *Reforma*, 11 de mayo de 1997, p. 3-B

<sup>63</sup> Además, estaba todavía vivo el recuerdo del fracaso de Cárdenas en el debate presidencial de 1994, en donde Diego Fernández de Cevallos lo derrotó abrumadoramente. La polémica y la discusión en debate público no eran las mejores virtudes del candidato del PRD.

## CAPÍTULO II

sino por el contrario, apareció como ganador e incrementó aún más su fuerza política (ver cuadro 2.6).

**CUADRO 2.6**  
**RESULTADO DEL GANADOR DEL DEBATE CÁRDENAS- DEL MAZO, SEGÚN ENCUESTAS**

EMPRESAS	CUAUHTÉMOC CÁRDENAS	ALFREDO DEL MAZO		
CEO	40.2	19.5		
Cinco	52	29		
Mori de México	43	21		
Harris	49.3	23.4		
Consulta	39.2	35.3		
PERCEPCIÓN HACIA LOS CANDIDATOS				
VALORES	CÁRDENAS	DEL MAZO	AMBOS	NINGUNO
Más sincero	51	22	6	20
Más claro al hablar	59	28	7	6
Con más personalidad	40	52	5	4
Más honesto	48	23	4	25
Mayor capacidad para gobernar	48	34	3	15
Más interesado en beneficiar a la población	57	24	8	11
Inspira más confianza	56	24	3	17

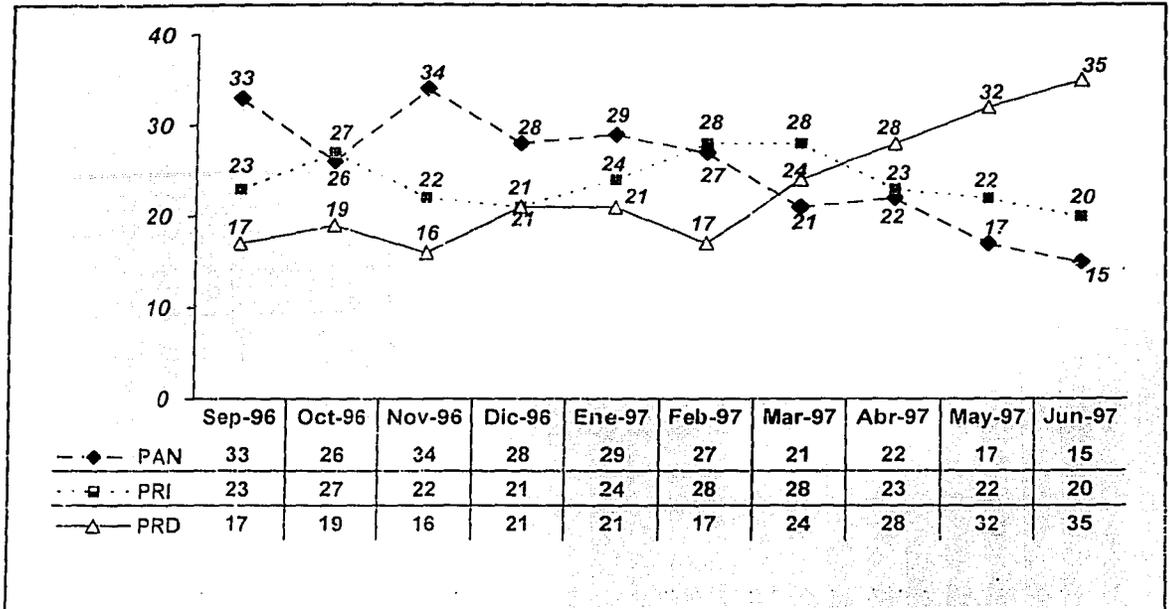
FUENTE: *La Jornada*, 26 de mayo de 1997, p. 3.

Dadas las tendencias electorales, este debate era prácticamente el único factor real que hubiera podido frenar, de alguna manera, el avance de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas. Después de dos meses de campaña era un hecho que el PRD ganaría la elección en el DF (ver gráfica 2.3).<sup>64</sup>

Desde que iniciaron las campañas políticas, Cárdenas revirtió las tendencias electorales que favorecían al PAN, y así se mantuvo hasta la elección (ver cuadro 2.7). De alguna manera, esto reflejaba que el PRD había sido el partido de oposición que mejor aprovechó las oportunidades políticas (el voto de castigo contra el PRI) e institucionales (reforma política) que ofrecía el contexto de esta elección. Acción Nacional hizo una mala campaña, pero sobre todo, eligió un mal candidato.

<sup>64</sup> Poco después del debate se sumaría a la candidatura de Cárdenas, el 27 de mayo, Francisco González Gómez, candidato del PT. Este partido designaría después a la cantante Viola Trigo (antes habría ofrecido esta candidatura a jurista Ignacio Burgoa Orihuela).

GRÁFICA 2.3  
INTENCIÓN DEL VOTO EN EL DF, 1996-1997\*



FUENTE: Encuesta Berumen y Asociados S.C., publicada en *Este país*, número 75, julio de 1997, p. 25.  
\*No se consideran otro, no sabe, ninguno.

CUADRO 2.7  
ESTUDIOS DE OPINIÓN DIEZ DÍAS ANTES DE LA ELECCIÓN

PARTIDO	Indemerc	CEO	Tecno	CUM
PAN	12.80	15.60	18.00	19.09
PRI	15.20	17.00	23.00	17.44
PRD	35.60	45.40	43.00	34.06
INDECSOS	28.80	25.30	12.00	19.39

FUENTE: *La Jornada*, 27 de junio de 1997, p. 59.

LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN

**E**l PRD arrasó prácticamente en el DF: ganó en 38 distritos locales de 40 y 29 de 30 federales, y se llevó la Jefatura de Gobierno. Este éxito que tuvo en la Ciudad de Mexico también se extendió al plano federal, pues se convirtió en la segunda fuerza

TESIS CON  
FALLA ORIGEN

política en la Cámara de Diputados.

**CUADRO 2.8**  
**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL DF**

PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA		REPRESENTACIÓN		JEFE DE GOBIERNO	
	VOTACIÓN RECIBIDA	%	VOTACIÓN RECIBIDA	%	VOTACIÓN RECIBIDA	%
PAN	695,832	18.06	697,759	18.04	602,466	15.58
PRI	908,424	23.58	912,804	23.60	990,306	25.60
<b>PRD</b>	<b>1,740,990</b>	<b>45.20</b>	<b>1,748,122</b>	<b>45.20</b>	<b>1,859,866</b>	<b>48.09</b>
PT	64,290	1.67	65,174	1.69	51,376	1.33
PVEM	338,077	8.78	339,087	8.77	266,223	6.88

FUENTE: Datos del IFE. Estadísticas electorales de la elección federal de 1997.

Cárdenas ganó con un amplio margen la Jefatura de Gobierno, con el 48.09% de la votación, lo cual representaba una ventaja de 20 puntos porcentuales con respecto al PRI y más de 30 con relación al PAN. Con su votación en distritos locales, el PRD consiguió la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.<sup>65</sup> Pero el haber ganado casi prácticamente todos los distritos de mayoría, no le correspondieron diputaciones *plurinominales*, con lo cual, quedaron fuera de la Asamblea René Bejarano (el líder de la corriente política más importantes del PRD en el DF) y Jesús González Schmall (candidato de Cárdenas).<sup>66</sup> Ello demostraba que la magnitud de esta victoria superaba las propias expectativas que el PRD tenía al inicio de la elección.

Esta mayoría del PRD en la Asamblea Legislativa, le dio al gobierno de Cárdenas una ventaja política muy importante, pues le permitiría avanzar en su agenda legislativa. El nuevo gobierno del Distrito Federal tendría mayores márgenes de maniobra en el diseño institucional de sus políticas públicas y en las adecuaciones necesarias para el tránsito de ser una oficina del Ejecutivo federal a un órgano de gobierno propio de una entidad federativa.

Este éxito electoral del PRD en la Ciudad de México también se vio reflejado en el ámbito federal. En la elección para la Cámara de Diputados, el partido incrementó su votación, con respecto a 1994, en 1,807,413 sufragios, y en términos porcentuales pasó del 19.28% al 25.71%. Esto se tradujo en que su representación parlamentaria pasó de 71 diputados a 125

<sup>65</sup> En 1994 había obtenido el 21.15% de la votación, para 1997 subió al 45.20%.

<sup>66</sup> René Bejarano se contemplaba sería el líder de la fracción parlamentaria del PRD en la Asamblea Legislativa. Finalmente, fue elegido para este cargo Martí Batres, de la misma corriente de Bejarano.

(de 7 de mayoría relativa pasó a 70).<sup>67</sup> Con ello, el PRD se convirtió en la primera minoría de la Cámara de Diputados.<sup>68</sup> En el Senado de la República, el partido también obtuvo una votación del 25%, lo cual significó la incorporación de 8 senadores de representación proporcional (cuadro 2.9).<sup>69</sup>

**CUADRO 2.9**  
**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

<b>ELECCIÓN DE DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>						
<b>MAYORÍA RELATIVA</b>			<b>REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>			
<b>PARTIDO</b>	<b>VOTACIÓN RECIBIDA</b>	<b>%</b>	<b>DIPUTADOS</b>	<b>VOTACIÓN RECIBIDA</b>	<b>%</b>	<b>DIPUTADOS</b>
PRI	11,427,246	39.10	164	11,477,911	39.10	57
PAN	7,775,401	26.61%	65	7,810,492	26.61	74
<b>PRD</b>	<b>7,514,650</b>	<b>25.71</b>	<b>70</b>	<b>7,548,986</b>	<b>25.72</b>	<b>55</b>
PT	754,949	2.58	1	757,589	2.58	6
PVEM	1,114,695	3.81	0	1,119,180	3.81	8

<b>*ELECCIÓN DE SENADORES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>			
<b>PARTIDO</b>	<b>VOTACIÓN</b>	<b>PORCENTAJE</b>	<b>NÚMERO DE SENADORES</b>
PAN	7,881,121	26.92	9
PRI	11,266,155	38.48	13
<b>PRD</b>	<b>7,564,656</b>	<b>25.83</b>	<b>8</b>
PT	745,881	2.55	1
PVEM	1,180,004	4.03	1

FUENTE: Elaborado con datos del IFE.  
Se eligieron solo 32 senadores.

Este avance del PRD en la Cámara de Diputados tenía que ver invariablemente con el efecto de Cárdenas en el Distrito Federal. Por ejemplo, el número de distritos ganados en esta entidad representaban el 41% del total que ganó (39/70), y el 97% de los distritos en disputa en la Ciudad (29/30). Las otras entidades donde se concentraron los distritos ganados por el partido fueron Michoacán, que fue la segunda entidad federativa en donde más ganó con 10 de 13 diputados electos (representaba el 76.92% en disputa); Morelos (4 de 3, 75%), y el Estado de México (15 de 36, 41.70).

<sup>67</sup> Datos de Instituto Federal Electoral. Estadísticas electorales de las elecciones federales de 1994 y 1997.

<sup>68</sup> Aunque es importante señalar que el PAN obtuvo una mayor votación. Pero debido a la asignación que hizo el IFE, el PRD quedó de esta manera sobrerrepresentado. Para un análisis más detallado véase a COLOMER, Joseph M. *Reflexiones sobre la reforma política en México*, Documento de Trabajo número 141, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, p. 4.

<sup>69</sup> Los senadores que se incorporaron fueron Rosalbina Garavito, Enrique González Pedrero, Carlos Payán, Amalia García, Juan José Quirino Salas, José Cesáreo Blanco Gil, Jorge Calderón Salazar y Mario Saucedo.

## CAPÍTULO II

El estado de Michoacán era el bastión tradicional del PRD, y en el caso de Morelos y el Estado de México, se confirmaba el crecimiento electoral que había tenido el partido en las elecciones locales de 1996 y 1997 (ver cuadro 2.10). De igual forma, los distritos en los cuales más votación se obtuvo estaban en el DF, Estado de México, Michoacán y Tamaulipas (ver cuadro 2.11).<sup>70</sup>

**CUADRO 2.10**  
**DISTRITOS GANADOS POR EL PRD, POR ESTADOS**

ESTADO	TOTAL DE DISTRITOS	GANADOS POR EL PRD	PORCENTAJE	CON RELACIÓN AL TOTAL DE DISTRITOS GANADOS
Chiapas	12	2	17%	3%
Distrito Federal	30	29	97%	41%
Guanajuato	15	1	7%	1%
Guerrero	10	4	40%	6%
Estado de México	36	15	42%	21%
Michoacán	13	10	77%	14%
Morelos	4	3	75%	4%
Sinaloa	8	1	13%	1%
Sonora	7	2	29%	3%
Tamaulipas	8	1	13%	1%
Veracruz	23	2	9%	3%

FUENTE: Se elaboró con datos del IFE.

Esta distribución de distritos ganados por el partido se reafirmaba con su votación en las circunscripciones de representación proporcional. Esta se concentró en las circunscripciones: tercera con cabecera en Jalapa (27.83%, 13 diputados), en la cuarta con cabecera en la Ciudad de México (37.06%, 15 diputados) y en la quinta con cabecera en Toluca (36.41%, 16 diputados). Es decir, su votación se ubicó en el centro del país y en sus bastiones tradicionales.<sup>71</sup> Eran zonas en donde el efecto de la votación de Cárdenas tuvieron una mayor repercusión.

<sup>70</sup> El estado de Tamaulipas era un caso excepcional porque los estados del norte, aunque en esta elección se habían registrado ciertos avances, en términos generales eran zonas con una muy limitada presencia *perredista*. Sin embargo, en este distrito en particular que comprendía Ciudad Madero participaba el hijo de La Quina, Joaquín Hernández Correa. En esta zona petrolera se comprobaba el peso tan importante del ex cacique del sindicato petrolero.

<sup>71</sup> Pese a este avance del PRD, en algunos estados, en donde tradicionalmente han sido bastiones políticos del partido, como en Tabasco y Oaxaca, no ganó un solo distrito electoral, al igual que en Hidalgo, en donde se había tenido una buena votación en las elecciones locales de 1996.

**CUADRO 2.11**  
**DISTRITOS EN LOS QUE EL PRD OBTUVO UNA MAYOR VOTACIÓN**

DISTRITO	ESTADO	CABECERA	%	CANDIDATO
12	Michoacán	Apatzingán	58.24	Lázaro Cárdenas Batel
7	Tamaulipas	Ciudad Madero	55.07	*Joaquín Hernández Correa
28	Distrito Federal	Xochimilco	54.81	Miguel Ángel Solares
27	Distrito Federal	Tláhuac	54.70	Alejandro Ordorica
28	Estado de México	Nezahualcóyotl	53.16	Jorge León Díaz

FUENTE: Reforma, 9 de julio de 1997, p. 4-A.

\*Hijo de Joaquín Hernández Galicia, La Quina.

**CUADRO 2.12**  
**RESULTADOS DE LOS DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL**  
**POR CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL**

CIRCUNSCRIPCIÓN	CABECERA	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
I.	Guadalajara	2,505,137	2 832,260	<b>1,124,535</b>	118,829	197,110
		39.26%	37.35%	<b>16.06%</b>	1.86%	3.09%
II	Monterrey	2,139,163	2,545,167	<b>687,509</b>	303,825	112,777
		36.35%	43.25%	<b>11.68%</b>	5.16%	1.92%
III	Jalapa	911,265	2,362,922	<b>1,384,733</b>	126,652	90,619
		18.32%	47.50%	<b>27.83%</b>	2.55%	1.82%
IV	Cd. de México	1,243,049	2,113,211	<b>2,392,238</b>	124,121	425
		19.26%	32.74%	<b>37.06%</b>	1.92%	6.59%
V	Toluca	1,011,878	2,073,351	<b>2,059,971</b>	84,162	293,069
		17.88%	36.64%	<b>36.41%</b>	1.49%	5.18%

**DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL POR CIRCUNSCRIPCIÓN**

PARTIDO	CIRCUNSCRIPCIONES					
	I	II	III	IV	V	Total
PAN	17	15	9	8	8	<b>57</b>
PRI	15	17	15	14	13	<b>74</b>
PRD	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>55</b>
PT	1	2	2	0	1	<b>6</b>
PVEM	1	1	1	3	2	<b>8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>

FUENTE: Datos IFE.

En la conformación del Congreso de la Unión, el PRD contó con 125 diputados y 17 senadores, constituyéndose en la segunda y tercera fuerza, respectivamente. Estas posiciones del PRD en el Congreso eran muy importantes para el Distrito Federal. Dada la naturaleza jurídica de régimen especial que priva en la Ciudad, en el cual la titularidad de los órganos de gobierno es compartida entre poderes federales y locales.

**CUADRO 2.13**  
**NUEVA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO**

CÁMARA DE DIPUTADOS				SENADO DE LA REPÚBLICA		
PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL	MAYORÍA RELATIVA Y 1ª MINORÍA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PAN	164	57	122	25	9	34
PRI	65	74	238	*94	13	107
<b>PRD</b>	<b>70</b>	<b>55</b>	<b>125</b>	<b>**9</b>	<b>8</b>	<b>17</b>
PT	1	6	7	0	1	1
PVEM	0	8	8	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>128</b>	<b>32</b>	<b>160</b>

FUENTE: Se elaboró con datos del IFE.

\*En 1994 el PRI ganó 95 escaños en el Senado, pero la senadora Layda Sansore renunció y se incorporó a la fracción parlamentaria del PRD.

\*\*En realidad el PRD cuenta con 8 senadores de primera minoría, pues el senador de Campeche, Guillermo Ortega del Rio, renunció a la fracción de este partido.

## ANEXOS DEL CAPÍTULO 2

## ANEXO 2.1

## PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1996

**AUTONOMÍA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y CONFIABILIDAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES**

- Se suprimió toda participación del gobierno en la organización de las elecciones.
- Se otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar (con el voto de cuando menos dos terceras partes de los diputados presentes) a los consejeros electorales y al presidente del Consejo General del IFE. Por su parte, el Secretario Ejecutivo sería nombrado por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General.
- Se mantuvo la presencia de los partidos políticos y del Poder Legislativo, pero sólo con derecho de voz.
- Con la finalidad de dar una mayor confianza e imparcialidad se adicionó un segundo sorteo a las listas de las cuales surgirán los ciudadanos que se encargarán de las mesas directivas de las casillas.
- Como una medida más de protección, las boletas utilizadas para la votación estarán adheridas a un talón con folio, y la lista nominal de electores definitiva incluirá la fotografía del ciudadano

**CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA POLÍTICO ELECTORAL.****a) Régimen financiero de los partidos políticos.**

- Se estableció a nivel constitucional que el financiamiento público debería prevalecer sobre otros tipos de financiamientos.
- Se redefinieron los rubros de financiamiento público: 1) Actividades ordinarias, para gastos de campaña mismos que serán entregados en una bolsa total de 70% proporcional a su fuerza electoral (30% de un modo igualitario) y 2) Actividades específicas, como entidades de interés público, tales como gastos por actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.

**b) Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.**

- Se incrementó el espacio en radio y televisión para los partidos, y se distribuyó de un modo más equitativo: 30% de forma igualitaria y 70% de manera proporcional. Independientemente de los 15 minutos mensuales que se dispone de manera permanente.

CONTINUACIÓN

- Los tiempos adicionales comprenden la asignación de hasta 250 horas de transmisión en radio y 200 en televisión en elecciones presidenciales (que se reduce a la mitad en elecciones estrictamente legislativas). Además, se establece la adquisición mensual por parte del IFE de hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión, con una duración de 20 segundos cada uno.
- Se garantiza la emisión de spots promocionales y se modifican las formas mediante las cuales los partidos pueden contratar tiempo a los concesionarios privados.
- La ley permite la realización de monitoreos al comportamiento de los noticieros en radio y televisión.

JUSTICIA ELECTORAL

- Se integro el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- Se crearon mecanismos para garantizar los principios de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales. Para garantizar el principio de legalidad se precisaron los recursos de apelación, revisión, inconformidad y reconsideración.
- Se transfirió al Tribunal Electoral la atribución de calificar la elección presidencial, que le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Consecuentemente, le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten sobre la elección presidencial.
- Se introdujo la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución.
- Se creó un juicio especial para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.
- Se precisaron los tipos penales, los sujetos que pueden cometer delitos, aquellos que pueden verse afectados por las acciones delictivas, y la manera como se sistematizará el capítulo correspondiente del Código Penal.

INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

- Ningún partido político puede contar, en ninguna circunstancia, con más de 300 diputados.
- También se estableció que ningún partido político podrá contar con un porcentaje de diputados que sea mayor en 8% a su porcentaje de votación a nivel nacional, es decir, no puede darse el caso de una sobrerrepresentación arriba de este porcentaje. Salvo la excepción de que un partido político gane esa diferencia en escaños (de 8% o más) mediante triunfos en distritos de mayoría relativa.

## CONTINUACIÓN

- Se mantuvo el número de escaños en el Senado con 128 legisladores, pero su forma de elección es diferente. Por un lado, se eligen tres por cada entidad, dos de ellos por mayoría relativa y uno por la primera minoría. Por el otro, se eligen 32 senadores por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas nacionales votadas en una sola circunscripción. El umbral de acceso a escaños por esta última vía se fijó, al igual que en la Cámara de Diputados, en un 2%.

## RÉGIMEN POLÍTICO-ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

- Se estableció la elección por votación universal, libre, secreta y directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- La Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, se convierte en Asamblea Legislativa, y sus miembros se denominan ahora diputados. Asume nuevas atribuciones, entre otras: examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos del DF; nombrar a quien deba sustituir al jefe de Gobierno, en caso de falla absoluta, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el DF.
- A partir del año 2000, se elegirán por el voto directo de los ciudadanos a los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del DF.

## REGÍMENES ELECTORALES LOCALES

- Se estableció en la Constitución que las legislaciones electorales de los estados deberán apearse a una serie de principios que garanticen la equidad, legalidad, transparencia, certeza e imparcialidad en los procesos electorales.
- Autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia.
- Financiamiento público y acceso a los medios de comunicación equitativo para los partidos políticos.
- Fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos políticos en las campañas electorales.
- Tipificación de delitos y faltas electorales, así como de las sanciones aplicables.

FUENTE: BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996, una descripción general*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997. Instituto Federal Electoral. *Reforma político-electoral. Panorama general de sus principales cambios e innovaciones*, México, febrero de 1997.

**ANEXO 2.2**  
**COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL CEN DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

<b>MIEMBROS DEL CEN</b>	<b>POSICIÓN EN EL CEN</b>	<b>PLANILLA</b>	<b>TERNDENCIA</b>
Jesús Ortega Martínez	Secretaría General	*Obrador-Ortega	Reformista
Rosario Robles Berlanga	S. de Organización	López Obrador	Rupturista
Alejandro Encinas	S. de Educación Política	Amalia García	Reformista
Carlos Navarrete Ruiz	S. Planeación	*Obrador-Ortega	Reformista
Raymundo Cárdenas	S. Reforma del Estado	Amalia García	Reformista
Amalia García	S. Asuntos Políticos Nacionales	Amalia García	Reformista
Martin Gerardo Longoria	S. Pueblos Indios	López Obrador	Rupturista
Mara Robles Villaseñor	S. de los Jóvenes	Amalia García	Reformista
Ricardo Pascoe Pierce	S. Relaciones Internacionaies	López Obrador	Rupturista
Pablo Gómez	S. de Acción Electoral	López Obrador	Rupturista
Eduardo Espinosa	S. Asuntos Municipales	López Obrador	Rupturista
M. Rosa Márquez Cabrera	S. de la Mujer	Amalia García	Reformista
Ramón Sosamontes	S. Asuntos Legislativos	Heberto Castillo	Reformista
Saúl Escobar	Asuntos Laborales	López Obrador	Rupturista
Humberto Zazueta	S. Derechos Humanos	López Obrador	Rupturista
Laura Itzel Castillo	S. Comunicación y Propaganda	López Obrador	Reformista
Asa Cristina Laurell	S. S. Estudios y Programa	López Obrador	Rupturista
Héctor Sánchez	Coordinador de Senadores	López Obrador	Rupturista
Pedro Etienne Llano	Coordinador de Diputados	López Obrador	Rupturista
Manuel Ortega	S. Asuntos Campesinos	*Obrador- Ortega	Reformista

FUENTE: Se elaboró con datos de la Revista *Propuesta*, (publicación oficial del partido) 8 de agosto de 1996, año 1, número 23, las respectivas clasificaciones son responsabilidad del autor.

\*Formaban parte del grupo de Jesús Ortega y se incorporaron a la planilla de Andrés Manuel López Obrador.

**ANEXO 2.3**  
**MUNICIPIOS GOBERNADOS POR EL PRD EN 1997**

ESTADO	TOTAL DE MUNICIPIOS	MUNICIPIOS. DEL PRD	%
Aguascalientes	11	0	0
B. California	4	0	0
B. California Sur	5	0	0
Campeche	90	0	0
Coahuila	38	1	2.63
Colima	10	0	0
Chiapas	111	18	16.21
Chihuahua	67	1	1.50
Durango	39	2	5.13
Guanajuato	46	2	4.35
Guerrero	75	19	25.33
Hidalgo	84	7	8.33
Jalisco	124	6	4.84
Estado de Mexico	122	25	20.50
Michoacán	113	54	47.79
Morelos	33	13	36.36
Nayarit	20	0	0
Nuevo León	51	0	0
*Oaxaca	112	35	31.25
Puebla	217	7	3.22
Querétaro	18	0	0
Quintana Roo	8	0	0
S.L.P.	58	0	0
Sinaloa	18	1	5.55
Sonora	70	1	1.43
Tabasco	17	4	23.53
Tamaulipas	43	3	6.98
Tlaxcala	44	4	9.10
Veracruz	207	27	13.04
Yucatán	106	1	0.94
Zacatecas	56	2	3.60
<b>TOTAL</b>	<b>2017</b>	<b>232</b>	<b>11.50</b>

FUENTE: Se elaboró con dato de *Reforma, Suplemento Enfoque*, número 199, 2 de noviembre de 1997, p. 13.  
\*408 municipios de Oaxaca son gobernados por el sistema de usos y costumbres

ANEXO 2.4

FRAGMENTOS DEL DEBATE ENTRE CANDIDATOS A LA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DF

PROPUESTAS

**CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO:**

- "Entre nuestras prioridades estarán iniciar de inmediato un programa de centro de atención infantil que presenten servicios de guardería y jardín de niños y los primeros dos años de primaria que cubren todo el Distrito Federal."
- "Se creará el Instituto de Cultura del Distrito Federal..."
- "Convocaremos a una consulta para que la ciudadanía decida si el Distrito Federal se constituye en un nuevo estado de la Federación, con Congreso y gobernador con facultades completas y una vida municipal plena."
- "Se creará el servicio civil de carrera para profesionalizar, dar estabilidad y abrir mayores oportunidades a la función pública"
- "Sin elevar impuestos, puede aumentarse la base de contribuyentes y con ellos la recaudación. Así se financiarán nuevos programas establecidos con nuevas prioridades de salud, educación, combate a la contaminación, seguridad etcétera."
- "(...) tenemos un valioso potencial productivo, que haremos de desarrollar transformando industria contaminante en industria limpia, fomentando el turismo, apoyando la pequeña, micro y mediana empresa; utilizando la obra pública como acelerador del crecimiento económico; y para iniciar el abaratamiento de la desocupación y la formalización de la economía informal."
- "(...) impulsaremos la simplificación administrativa, que hará más fácil la vida de los productores y eliminar focos de corrupción (...) buscaremos asesoría para el cambio tecnológico, la elevación de la productividad y el acceso a la información sobre los mercados."

**ALFREDO DEL MAZO:**

- "Me propongo firmar un convenio de coordinación con el gobierno del Estado de México para atacar problemas comunes de una manera y con una visión integral."
- "Creo en la obligación de rendir cuentas periódicas y sistemáticas. Por ello, propongo que de los delegados rindan un informe periódico mensual, público a la ciudadanía y renegociar con el gobierno federal las aportaciones."
- "Yo voy a atacar el problema (de la inseguridad pública) en cuatro ejes fundamentales: el primero es una aplicación enérgica y estricta de la ley con toda la fuerza del estado contra los delincuentes y contra la corrupción. El segundo, la reestructuración y reorganización integral de la policía, mayor prevención del crimen y creación de figuras como el agente investigador preventivo, desaparición de la Policía Judicial y creación del Instituto Policial de Combate contra el Crimen... En tercer lugar, revalorización de la función policiaca, que implica la reestructuración de la policía bancaria y auxiliar, pero sobre todo dignificar, respetar al policía... En cuarto lugar, la participación ciudadana y la vigilancia con nuevas figuras como el inspector ciudadano honorario..."
- "Para ayudar a las madres trabajadoras, impulsaré todos aquellos servicios que permitan el desarrollo integral de sus hijos, como clínicas, escuelas guarderías."
- Propongo crear un instituto de Cultura de la Ciudad de México..."

## Continuación

<b>PROPUESTAS</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• "En el caso de niñas y niños de la calle (...) iremos a fondo, con cariño y sensibilidad; con trabajo social, alimentación, albergues, escuela y salud; multiplicando los grupos de trabajo que organice el nuevo gobierno, y aprovechando las experiencias y fortaleciendo con apoyos oficiales la actividad de organismos civiles que han venido realizando trabajo exitoso para el rescate y la recuperación de estos niños..."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Mi gobierno promoverá la creación de programas para la ocupación productiva de nuestros mayores, tercera edad (...) se creara un centro de capacitación y desarrollo, en colaboración con la Universidad, el Politécnico, instituciones privadas y el gobierno federal."</li> </ul>
<b>CONFRONTACIÓN POLÍTICA</b>	
<b>CUAUHTÉMOC CÁRDENAS SOLÓRZANO:</b>	<b>ALFREDO DEL MAZO:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• "(...)esta invitación a debatir la hice considerando que había que debatir con quien representa al régimen con todos sus efectos, con todo lo que no ha hecho por el país, con su entreguismo, con la falta de apoyo a los sectores populares; no creí que a él le hiciera falta alguien que viniera a ayudarlo en este debate. Seguramente quería tener alneado, detrás de él, al candidato de Acción Nacional, para que pudiera auxiliario en este debate..."</li> <li>• "Yo no gobernaré por consigna al Legislativo, como seguramente lo hizo el señor Del Mazo cuando fue gobernador del Estado de México..."</li> <li>• "Yo no se como está hablando de tolerancia, como está hablando de moralidad, cuando siendo él gobernador, en el Código Penal que él reformó, en el artículo 129 impone sanciones a quienes critiquen al gobernador (...) Quien quiere gobernar amordazando a la opinión pública no es precisamente una oferta de libertades y de ejercicio de derechos para nuestra capital."</li> <li>• "Desaparecer la Policía Judicial y sustituirla, como lo propone el candidato del PRI, por el Instituto Policial de Investigaciones contra el Crimen, dar facultades a la policía preventiva para colaborar en la investigación... constituyen violaciones a los preceptos constitucionales y no representan soluciones de fondo a los problemas..."</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "(...) lamento... que no haya cumplido usted su palabra y este debate, que debería ser de tres, sea de dos. Sé que... que tiene usted muchos pretextos para ello, pero la realidad es que no cumplió usted su palabra."</li> <li>• "(...) en relación con la propuesta del estado 32 del señor Cárdenas, que los mexicanos no queremos que el Distrito Federal sea la capital de otro estado. Queremos que ésta siga siendo la capital de todos los mexicanos, señor Cárdenas (...) tendríamos que tener 16 policías más que coordinar, tendríamos que los recursos que hoy en día se equiparán entre los municipios ricos y los municipios pobres (...) es una propuesta que no puede proceder."</li> <li>• "La principal diferencia en mi propuesta y la suya, señor Cárdenas, es que su visión es limitada, su experiencia en Michoacán desastrosa; no inspira confianza al sector productivo y menos su equipo, señor Cárdenas."</li> <li>• "En el gobierno del ingeniero Cárdenas, en Michoacán, el número de burócratas pasó de 4 mil a 16 mil. Este fue el resultado de su gestión en el gobierno de Michoacán."</li> </ul>

PROPUESTAS

- "El Estado de México vivió, con él, una situación totalmente distinta: una policía que atropelló los derechos ciudadanos, una policía que cometió todo tipo de excesos y que el gobierno del estado no tuvo ninguna voluntad para frenar."
- "Mi gestión en Michoacán fue evaluada por los michoacanos (...) Allí obtuve yo, en 1988, como candidato a presidente de la República, 65% de los votos michoacanos... Esta es para mí la mejor evaluación de mi gestión, y no la que pretende hacer el hoy candidato del Partido Revolucionario Institucional."
- "Los terrenos a los que se refiere el señor candidato del PRI están incluidos en mi declaración patrimonial, sólo que el señor Córdoba no le dio bien las sugerencias para cómo presentar este caso..."
- "Desafortunadamente no tiene la calidad moral y autoridad moral para hacer esta declaración. Cuando hizo su declaración patrimonial, según un artículo publicado el día anteayer, omitió declarar -supongo que fue una omisión, ingeniero- cinco terrenos propios (...) Lo que sí es una simulación es que el 17 de abril de 1997, 15 días antes de presentar su declaración patrimonial, cedió un departamento de más de 400 mil dólares, en Polanco, a uno de sus hijos."
- ""Yo quisiera preguntar ingeniero Cárdenas, quienes formarían su equipo de trabajo: ¿Marco Rascón o alguna de sus disfraces? Irma Serrano, o *Superharrio*?, a quien sólo se les conoce por su intolerancia, sus escándalos públicos y su violencia verbal."

FUENTE: Debe: Alfredo Del Mazo-Cuauhtémoc Cárdenas, en *Perfil de la Jornada*, 26 de mayo de 1997.

### CAPÍTULO III EL MARCO INSTITUCIONAL

**L**os actores racionales toman sus decisiones en un entorno institucional que delimita la definición de sus estrategias, es decir, constriñe sus alternativas posibles o les crean estructuras de oportunidades políticas. En el caso del Distrito Federal, el marco de reglas es diferente al de las otras entidades federativas, pues la titularidad de sus órganos de gobierno está compartida bajo la responsabilidad de autoridades locales y federales.

Este diseño institucional fue motivado por la historia política y las tendencias electorales en el Distrito Federal. El PRI había obtenido en esta entidad los promedios más bajos de su votación con respecto a los estados de la república y en comparación con su promedio nacional. Incluso, en las épocas de predominio electoral priísta. Para la oposición, era el espacio político más idóneo para su crecimiento. Sin embargo, la fragmentación del voto opositor permitió que el PRI mantuviera sin problemas su predominio en la Ciudad, aún en épocas de mayor competencia política.

Estas condiciones políticas del Distrito Federal obligaron al PRI a evitar, en la medida de lo posible, una reforma política que instaurara órganos de representación propios. A cambio de ello, ofreció políticas públicas que beneficiaban el desarrollo de la Ciudad de México. La imposibilidad de seguir atendiendo una compleja agenda de gobierno desde las instancias federales y el incremento de una mayor competencia política fueron llevando al PRI a un punto en el que ya no pudo postergar una reforma política para el DF.

La opción del PRI fue crear un diseño institucional que le permitió evitar la elección directa del titular del Ejecutivo local, así como una serie de candados institucionales que permitieron un control de los poderes federales sobre los propios del Distrito Federal, además, de aprovechar la sobre-representación que el mismo marco normativo propiciaba en la Asamblea de Representantes.

El ámbito de la reforma política de 1996 obligó al PRI a ceder en la elección directa del Jefe de Gobierno, pero a cambio pudo conservar una serie de reglas que permitían el control por parte de los poderes federales. Un entorno institucional que fue pensado en un escenario

que favorecía a una administración priísta y ponía límites a una de origen opositor. Estas condiciones se cumplirían siempre y cuando prevaleciera el control del PRI en la presidencia de la República y en el Congreso de la Unión.

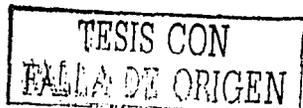
Las características de la victoria de Cárdenas en el Distrito Federal y la pérdida de la mayoría priísta en el Congreso cambió el escenario que preveía la reforma política del PRI. Ello le creó al nuevo Gobierno de la Ciudad una serie de ventajas y desventajas institucionales.

Tomando en consideración estos elementos, este capítulo pretende hacer un análisis de cómo la historia electoral del Distrito Federal creó los incentivos para que el PRI no restableciera los órganos de representación política de esta entidad. Como en dado momento el cambio en las condiciones políticas obligó a pensar en una nueva reforma política para la Ciudad, y en este sentido, la respuesta del gobierno y del PRI fue por una reforma política que trataba de asegurar el predominio de este partido, aún en un contexto de competencia política.

Se buscará definir la historia del desarrollo institucional y las características principales de la reforma política de 1996. De tal manera, se podrán establecer los principales incentivos de los actores políticos en dicho proceso de negociación, y a qué tipos de escenarios políticos se trató de responder, es decir, *¿POR QUÉ ESTE DISEÑO INSTITUCIONAL?* El análisis de este conjunto de reglas nos permitirá establecer las ventajas y desventajas institucionales que enfrentó el nuevo gobierno *perredista*.

#### 3.1 REFORMA POLÍTICA Y TENDENCIAS ELECTORALES EN EL DISTRITO FEDERAL

**D**e 1917 a 1928 el régimen de gobierno de la Ciudad de México estaba dividido en municipios electos y había un gobernador designado. En 1928, se aprobó una iniciativa (del candidato presidencial Álvaro Obregón) que desaparecía el régimen municipal del Distrito Federal, y a su vez, establecía que la titularidad de su gobierno le correspondía exclusivamente al presidente de la República, la cual ejercería a través de un jefe de departamento y delegados en diferentes demarcaciones territoriales. En tal sentido, contaba con la plena facultad de nombramiento y remoción en dichos cargos.



El objetivo de la reforma era lograr un mayor control político sobre la capital del país, pues se había constituido en un foco importante de ingobernabilidad; además, lo que sucedía aquí tenía una resonancia importante en el resto del país.<sup>1</sup>

"La primera consecuencia de la supresión del régimen municipal del Distrito Federal en 1928 fue justamente la desaparición de su identidad política, la cual quedó subordinada desde entonces a la estructura del poder nacional. La despolitización de la capital de la República fue el objetivo inmediato y relativamente explícito de esta reforma: la conversión de la ciudad de una entidad administrativa que intenta resolver los numerosos conflictos interpartidistas que la habían hecho ingobernable en la década anterior.<sup>2</sup>

El traslado de las atribuciones de gobierno a favor del poder ejecutivo federal, así como la falta de algún órgano de representación local provocaron que la agenda pública de la Ciudad estuviera supeditada a la agenda nacional. De igual forma, el proceso de atención de demandas sociales y de participación política se concentró exclusivamente en las oficinas de gobierno del Departamento del Distrito Federal y en las estructuras corporativas del PRI.

Esta falta de representación política y democracia fue compensada con políticas públicas que tendían a incentivar a la capital como polo de desarrollo urbano e industrial del país. Ello a través de mayores participaciones federales, subsidios, obra pública, entre otros aspectos.<sup>3</sup> De igual forma, la ciudad experimentó un acelerado y desordenado crecimiento urbano, con su consecuente demanda de mayores servicios públicos, de transporte, de infraestructura, vivienda y seguridad pública. De tal suerte, la conformación de la agenda de gobierno se fue haciendo cada día más compleja y difícil de satisfacer por parte de la autoridad.

Esta relevancia económica y de desarrollo se vio también reflejada en el aspecto político y social. Conflictos de diferente índole tuvieron un impacto y resonancia importante al tener

<sup>1</sup> Basta recordar, que la fuerza de la campaña presidencial *vasconcelista* de 1928, así como sus protestas poselectorales y la represión de las mismas, se concentraron en el Distrito Federal. De igual forma, dada la inestabilidad política que padecía la ciudad capital, la desaparición de órganos de elección y la centralización política a favor del Ejecutivo federal no tuvieron respuesta u oposición importante.

<sup>2</sup> LOAEZA, Soledad. "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", en *Historia Mexicana*, vol. XLV-1, México, julio-septiembre, 1985, p. 99.

<sup>3</sup> "(...) el otorgamiento de subsidios indirectos a los habitantes de la ciudad a través de precios bajos a los servicios públicos y una débil estructura impositiva. Es posible que esta política haya mantenido la paz y los equilibrios en el interior de la ciudad, así como la conformidad de los habitantes con un arreglo político que le negaba al Distrito Federal la autonomía que, sin embargo, en otras regiones se reconocía ciudades mucho más pequeñas y débiles. *Idem*, p. 102.

como punto focal al Distrito Federal; por ejemplo, las campañas y conflictos poselectorales de Juan Andrew Almazán en 1940 y Miguel Henríquez Guzmán en 1952, o el movimiento estudiantil de 1968.

Sin embargo, el periodo de crisis económica de los años ochenta obligó a restringir las políticas y el gasto del gobierno en la Ciudad, en el contexto de una agenda pública cada día más compleja. Estas condiciones hacían más difícil seguir manteniendo el incentivo de políticas públicas preferenciales a cambio de órganos de gobierno y de representación propios y autónomos. Las dificultades del Gobierno Federal para resolver por sí sólo la compleja agenda de gobierno de la Ciudad de México (incluso en situaciones de contingencia como fueron los sismos de 1985) fueron abriendo la posibilidad de que el DF contará con alguna forma de representación política local. En tal sentido, la Reforma Constitucional del 10 de agosto de 1987 dio origen a la conformación de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).<sup>4</sup>

La ARDF estaba lejos de ser un congreso local o asamblea legislativa, sus facultades eran muy limitadas y más bien de carácter reglamentario (parecidas a las de un ayuntamiento). Entre sus atribuciones destacaban las de dictar Bandos, Ordenanzas y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno. Su ámbito de competencia en materia de reglamentación consideraba las áreas de educación, salud y asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, uso del suelo, vivienda, preservación del medio ambiente, etc.<sup>5</sup> Estas atribuciones eran muy similares a las que otorga el artículo 115 constitucional a los municipios.

Las únicas facultades de carácter legislativo que tenía la ARDF eran las de enviar iniciativas de ley o decretos en materias del Distrito Federal al Congreso de la Unión, y la de aprobar

---

<sup>4</sup> La Asamblea de Representantes quedó integrada con 40 representantes electos según el principio de mayoría relativa a través de distritos electorales uninominales, y 26 por representación proporcional. Su renovación sería de cada tres años, y la propia Asamblea calificaría la elección de sus miembros.

<sup>5</sup> CEDILLO, Miguel Ángel. "Transición jurídico-política en el Distrito Federal (1987-2000)", ponencia presentada en Diplomado Reforma Política del Distrito Federal en el DF, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2 de Julio de 2002.

los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los del Contencioso Administrativo (ambos a propuestas del Presidente de la República).<sup>6</sup>

En realidad, este diseño institucional daba como resultado un *híbrido* de representación política para el DF, pues asumía facultades propias de un gran ayuntamiento, sin serlo, y en cuanto a sus facultades legislativas, estas eran sumamente restringidas. Otro elemento importante a destacar en cuanto a su integración, era la existencia de la *cláusula de gobernabilidad*. Esta disposición establecía que el partido con una mayoría simple podía acceder a una mayoría absoluta en la Asamblea a través de la asignación de diputados de representación proporcional. Esto favorecía la *sobrerrepresentación* de la fuerza política mayoritaria (que normalmente era el PRI).

Sin embargo, la creación de la Asamblea de Representantes fue un paso importante para la creación de un espacio institucional de carácter local y de participación política, en donde se empezaría a conformar la agenda de los problemas propios de la ciudad. La Asamblea era el primer órgano de representación política importante de la Ciudad desde 1928.

**CUADRO 3.1**  
RELACION DEL PROMEDIO DE LA VOTACIÓN EN EL DF Y NACIONAL DEL PRI Y LA OPOSICIÓN

AÑO	PRI			OPOSICIÓN		
	D.F.	NACIONAL	DIFERENCIA	D.F.	NACIONAL	DIFERENCIA
1964	65.99	86.26	-20.27	33.71	13.60	20.11
1967	64.68	83.32	-18.64	34.91	16.49	18.42
1970	55.36	80.07	-24.71	33.30	15.74	17.56
1973	43.74	69.66	-25.92	40.27	20.13	20.14
1976	55.62	80.09	-24.47	28.97	13.95	15.02
1979	46.71	69.74	-23.03	41.64	24.34	17.3
1982	48.11	69.27	-21.16	51.89	30.69	21.2
1985	42.65	64.86	-22.21	47.65	30.37	17.28
<b>PROMEDIO</b>	<b>52.86</b>	<b>75.41</b>	<b>-22.55</b>	<b>39.04</b>	<b>20.66</b>	<b>18.38</b>

FUENTE PESCHARD, Jacqueline. "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985". en *Estudios Sociológicos* vol. VI, núm. 16, enero-abril, 1988, p. 81 y 82.

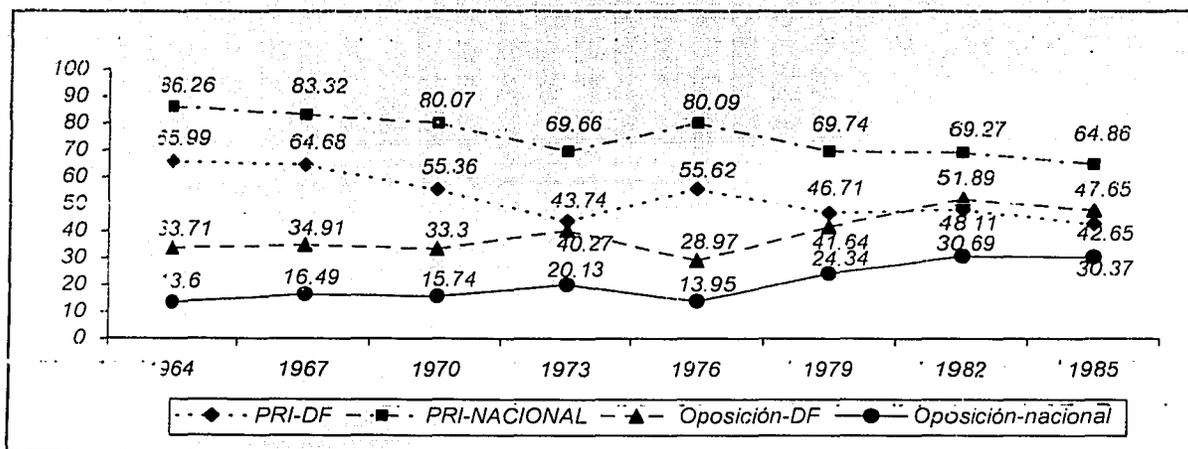
En términos electorales y de participación política, históricamente, en la Ciudad de México el PRI había obtenido su nivel de votación más bajo con respecto al resto del país, y en

<sup>6</sup> Otro aspecto de esta reforma fue en materia de administración de justicia, en la cual se le otorgaba al Presidente de la República la facultad de nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia.

contraste, para la oposición era la entidad que mayor nivel de votación le redituaba (ver cuadro 3.1). Inclusive para algunos partidos de oposición su votación en el Distrito Federal les había permitido mantener su registro electoral.<sup>7</sup>

En cuanto a resultados, el PRI obtuvo en 1964 su máximo promedio de votación nacional, con el 86.25%, pero en la Ciudad de México logró el 65.99% (una diferencia de -20.27). En 1982, la oposición obtuvo su máximo promedio de votación, tanto nacional como en el DF, con un 30.69% y 51.89%, respectivamente (lo cual representaba una diferencia de +21.2). En promedio, entre 1964 y 1985, el PRI obtuvo una diferencia entre su votación nacional y en la Ciudad de México de -22.55, y la oposición de +18.38. En este periodo, el porcentaje de votación del PRI en el DF fue menor a su promedio nacional, y para la oposición su promedio de votación en la Ciudad fue mayor.

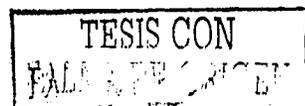
GRÁFICO 3.1  
RELACIÓN DE PROMEDIO DE VOTACIÓN DF-NACIONAL



FUENTE: PESCHARD, Jacqueline. "Las elecciones en el Distrito Federal...", p- 72.

En este mismo periodo (salvo 1976, año en el cual la oposición no presentó candidato presidencial), la votación de los partidos de oposición, tanto a nivel nacional como en el DF, reflejaba una tendencia en ascenso, en contraste con las tendencias de votaciones del PRI.

<sup>7</sup> Al respecto véase a PESCHARD, Jacqueline. "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985", en *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 16, enero-abril, 1988, p. 79.



Lo más importantes de este periodo era que, a partir de 1982, el PRI dejó de ser mayoría absoluta en la Ciudad de México (bajó el 48.11%). Por su parte, la oposición en su conjunto alcanzó el 51.89% en este mismo año (ver gráfico 3.1).<sup>8</sup>

En un análisis más sofisticado, de 1979 a 1985, de Juan Molinar Horcasitas y Leonardo Valdés se confirma la dependencia e importancia política del Distrito Federal para la oposición. Los autores definen una serie de cocientes que muestran la dependencia de la votación de los partidos políticos en el DF (ver cuadro 3.2).<sup>9</sup> En el estudio se demuestra que el partido con el cociente más bajo de dependencia era el PRI con 0.74, y los de mayor dependencia eran los de la oposición de izquierda: PSUM, PRT y el PMT, con 2.47, 3.14 y 3.70, respectivamente. El PAN mostraba una dependencia moderada (1.66), ya que su votación se empezó a expandir a otras partes de la República, en especial en el norte del país durante los años ochenta.

CUADRO 3.2  
COCIENTE DE DEPENDENCIA PARTIDISTA DEL DF\*

AÑO	PRI	PARIM	PDM	PPS	PAN	PST	PSUM	PRT	PMT	TOTAL
1979	0.72	1.20	1.90	1.84	1.82	2.20	2.70			1.17
1982	0.74	0.99	1.43	1.54	1.65	1.60	2.35	2.53		1.06
1985	0.72	1.13	1.32	1.39	1.53	1.50	2.38	2.75	3.70	1.12
78-85	0.74	1.10	1.55	1.59	1.66	1.76	2.47	3.14	3.70	1.35

FUENTE Tomado de MOLINAR, Juan y VALDÉS, Leonardo. "Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal", Revista Mexicana de Sociología, vol XLIX, abril-junio, México, 1987, p. 190, cuadro 9.

A pesar del alto nivel de votación de la oposición en el DF y el menor nivel del PRI con respecto a su votación nacional, en ningún momento se puede considerar que el voto opositor hubiera puesto en peligro la supremacía priísta en el DF. Por ejemplo, de 1979 a 1985 el PRI no perdió ningún distrito para la Cámara de Diputados, tampoco los dos asientos del Senado, ni mucho menos alguna elección presidencial. El voto opositor en su conjunto

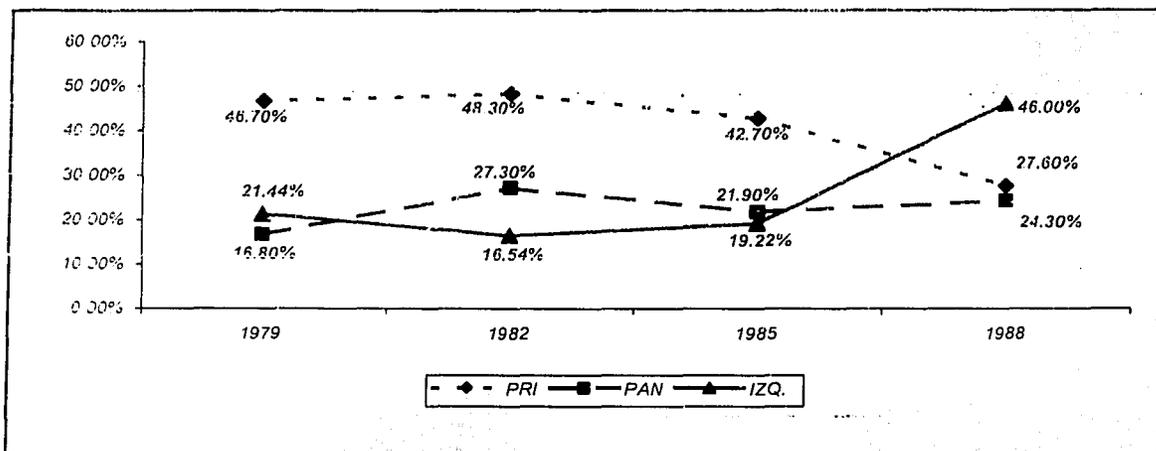
<sup>8</sup> En términos generales, el partido de oposición más importante en la capital del país, de 1964 a 1985, era el PAN, y en segundo lugar el Partido Comunista Mexicano, así como su posterior transformación en el Partido Socialista Unificado de México (en 1985 el PCM se fusionó con el Partido Socialista Revolucionario, Partido del Pueblo Mexicano, Movimiento de Acción Popular y el Movimiento de Acción y Unidad Socialista).

<sup>9</sup> "El cociente se obtiene dividiendo la votación que cada partido obtiene en el DF, con respecto a su nivel nacional, entre la proporción de empadronados del DF con respecto al padrón nacional total. Un cociente igual a 1, entonces, significa que ese partido obtiene una proporción de sus votos equivalente a la proporcionalidad de votantes que existen en el DF." MOLINAR, Juan y VALDÉS, Leonardo. "Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal", Revista Mexicana de Sociología, Vol. XLIX, abril-junio, México, 1987, p. 190

era más alto que el PRI, pero fraccionado le restaba la posibilidad de competir efectivamente.<sup>10</sup>

Estas condiciones se mantuvieron hasta las elecciones de 1988, que fueron muy importantes para la vida política del Distrito Federal. Por primera vez en su historia, el PRI perdió la Ciudad. La caída de la votación priísta y el ascenso de la oposición fue desproporcionada de acuerdo a la historia electoral de la Ciudad de México (ver gráfico 3.2). En esta ocasión, el voto opositor no se concentró mayoritariamente a favor de Acción Nacional, sino de una coalición de partidos y organizaciones políticas de izquierda, encabezadas por Cuauhtémoc Cárdenas (quien venía de una escisión del PRI).

**GRÁFICO 3.2**  
**TENDENCIAS ELECTORALES EN EL DF DE 1979 A 1985**  
**(PORCENTAJES)**



CRESPO José Antonio. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa, Fundación Friedrich Naumann, CIDE, 1996, p. 214.

De 1979 a 1985 el promedio de votación para el PRI era de 45.90%, para el PAN de 22.00% y para los partidos de izquierda del 19.07%.<sup>11</sup> Para 1988 la votación del PRI cayó

<sup>10</sup> Esta fragmentación del voto opositor fue uno de los principales incentivos para la que oposición izquierda comenzará a buscar diferentes formulas de fusión, como fueron los casos del PSUM y el PMS.

<sup>11</sup> Se toma como partidos de izquierda, a la suma de aquellos partidos que van a participar en el Frente Democrático Nacional (FDN) de 1988. Así, en 1979 se toma al PARM, PPS, PCM y PST, en 1982 al PARM, PPS y PSUM y finalmente, en 1985 al PARM, PPS, PSUM, PST y PMT.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

aproximadamente 19 puntos, la del PAN subió ligeramente 2 puntos, pero la de la izquierda, a través del Frente Democrático Nacional, subió casi 27 puntos de su promedio anterior.

Con estos resultados, el PRI se presentaba como minoría en la Ciudad con el 26.60%, frente a una abrumadora mayoría opositora del 70.3% (PAN-izquierda). El FDN se constituía como la principal fuerza opositora en el DF con el 46%, además de ganar la elección presidencial y los dos asientos en el Senado.<sup>12</sup>

Sin embargo, esta mayoría opositora en la Ciudad no se veía reflejada en la integración de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Gracias a la cláusula de gobernabilidad que prevalecía en su integración, y a que los partidos de la coalición del FDN no presentaron candidatos comunes en todos los distritos electorales (lo cual dispersó su votación). Estos factores permitieron que el PRI estuviera sobre-representado. De tal forma, el PRI con una cuarta parte de la votación (25.72%) pudo obtener la mayoría absoluta de la ARDF.<sup>13</sup>

El PAN también quedó sobre-representado, pues con un 22.7% de la votación obtuvo el 27.2% de curules (13 de mayoría y 5 de representación proporcional). La coalición política que apoyó a Cárdenas quedó sub-representada, ya que con un 46.3% de la votación sólo accedieron a 14 asientos (el 21.2%).<sup>14</sup> Al formarse el PRD en 1989, su representación quedó sólo con 4 asambleístas (3 del PMS y uno del PFCRN). La primera ARDF estuvo integrada por seis fracciones partidistas (PRI, PAN, PMS, PFCRN, PPS y PARM). La oposición en su conjunto obtuvo 32 curules y el PRI 34 (de los cuales 10 fueron otorgados por la cláusula de gobernabilidad).

Estas condiciones de sub y sobre representación en la ARDF, así como el hecho de que el jefe del Departamento del Distrito Federal y los 16 delegados fueran nombrados por un presidente de la República que había perdido la elección en la Ciudad, cuyo partido era

<sup>12</sup> Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Marínez ganaron los dos asientos en el Senado.

<sup>13</sup> PESCHARD Jacqueline. "1994: votos y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", en Pérez, Fernández del Castillo, Germán; Alvarado, Arturo y Sánchez, Gutiérrez Arturo (coordinadores). *La voz de los votos: una análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa y FLACSO, 1995, p. 308.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 314

minoría, dejaban en evidencia el déficit de representación en el que vivía la Ciudad. Por tal motivo, era importante una nueva agenda de reforma política para el DF, que diera origen a órganos de gobierno electos y plenamente representativos.

Ante este contexto de competencia política, el PRI trataría de evitar una reforma política que propiciara órganos de gobierno electos para el DF. En cambio para la oposición, en especial el PRD, estaría a favor de una plena reforma de las instituciones políticas de la Ciudad, ya que ello significaría aprovechar el capital político de 1988. En el caso del PAN, sus preferencias estaban entre el dilema de una reforma moderada o de fondo, pues dado que había sido desplazado por la coalición *cardenista* en la elección de 1988, una reforma probablemente confirmaría esta condición, pero también las tendencias electorales, por lo disperso de esta coalición de izquierda, podrían cambiar a su favor.

En el proceso de reforma política de 1989-1990 se impuso la posición de la no reforma, que fue la del PAN-PRI.<sup>15</sup> Los incentivos del PRI eran, lógicamente, en contra de la reforma, y para el PAN eran más atractivos los incentivos del *salinismo* de reconocerle triunfos electorales y mantener una buena relación del gobierno federal con su recién electo gobierno de Baja California, que hacer coalición con el PRD para impulsar una reforma en el DF.

Sin reforma política en las elecciones de 1991, el PRI se recuperó electoralmente con una tasa de crecimiento del 92%. La Ciudad de México regresó al contexto electoral de antes de 1988: con un PRI predominante, pero sobre-representado y con una porcentaje de votación menor con respecto a su promedio nacional (48% DF, 61% federal), y un voto opositor dividido entre el PAN y PRD.<sup>16</sup> El PRI ganó todos los distritos federales y locales (40 distritos en cada caso), y con una votación del 45.7% en la ARDF obtendría una representación del

<sup>15</sup> La única reforma que tuvo relación con el Distrito Federal fue la *cláusula de gobernabilidad* de la Asamblea de Representantes, la cual se reformaba. El artículo constitucional 73, fracción VI, base tercera establecía: "Al partido político que obtenga mayor número de constancia de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada las constancias de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea". Citado en *Cedillo, op. cit.*

<sup>16</sup> Para resultados electorales de 1991 véase a CRESPO, José Antonio, *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. México, Espasa Calpe, CIDE, 1995, y ALVARADO, Arturo, "Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información electoral", en SANCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo (compilador). *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*, México, Editorial Plaza y Valdés y FLACSO, 1992.

60.6%. No tuvo la necesidad de hacer uso de la cláusula de gobernabilidad para quedar sobre-representado.<sup>17</sup>

En el caso de la oposición, el PAN aunque recuperó su segunda posición como fuerza política en el DF, su votación cayó del 22.7% al 19.6%, y en la ARDF obtuvo 11 curules. Todas estas por la vía de la representación proporcional, lo cual representaba el 16.7% (estaba subrepresentado). Por su parte, el PRD fue el partido que más perdió con relación a 1988 (aunque hay que tomar en cuenta la desintegración del FDN), pues su votación cayó del 46% al 11.9%, y en lo referente a la ARDF obtuvo una votación del 12.05%, con una representación del 10.6%, que se tradujo en 7 curules (todos de representación proporcional).<sup>18</sup>

Esta recuperación electoral del PRI permitió que hubiera una menor resistencia por parte del gobierno a una posible reforma.<sup>19</sup> En 1992 el regente de la Ciudad, Manuel Camacho Solís, convocó en abril de 1992 a discutir una agenda propia para la reforma política del Distrito Federal. En tal sentido, se creó una mesa de concertación aprobada por los partidos políticos y el Departamento del Distrito Federal.<sup>20</sup>

Para el PRI, dada la pluralidad y competencia política en el DF, su mejor opción era una reforma política moderada que evitara la elección directa de los órganos de gobierno en el DF, y mantener la *sobrerrepresentación* en la Asamblea de Representantes. El gobierno del presidente Salinas optó en 1993 por una reforma moderada. Una reforma que evitó la elección directa del titular del Ejecutivo local, y cualquier cambio que implicara una

<sup>17</sup> PESCHARD Jacqueline. "1994... p 316.

<sup>18</sup> Los otros partidos que habían conformado el FDN obtuvieron la siguiente representación en la Asamblea: el PPS 3 14% (2 curules), el PFCRN 8 68% (5 curules) y el PARM 2.11% (1 asiento).

<sup>19</sup> También había quien señalaba que para el regente de la Ciudad había el incentivo de poder llevar a cabo una reforma política, con lo cual podría incrementar sus bonos personales en la carrera por la candidatura presidencial. "Fue a partir de la recuperación del PRI que el gobierno capitalino lanzaría la propuesta de la Reforma Política del DF, y una ruta relativamente independientemente bajo la forma de una carta personal del entonces jefe del Departamento del DF, y uno de los más visible aspirantes a suceder a Carlos Salinas." Peshard Jacqueline "La Reforma política del Distrito Federal después de 1994", en ÁLVAREZ, Lucía (coordinada) *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1997, p.221.

<sup>20</sup> "Finalmente el Partido de la Revolución Democrática se retiró de los trabajos de la Mesa ante la imposibilidad de procesar en ella la reforma sustancial por la que ese partido abogaba." Becerra Chávez, Pablo Javier. "La reforma política electoral del Distrito Federal", en FERNÁNDEZ SANTILLAN, José; ESCALANTE GONZALBO, Fernando, BECERRA CHAVEZ, Pablo Javier, SIRVENT GUTIÉRREZ, Carlos. *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 103.

transformación radical al estatus jurídico del DF (por ejemplo, la formación del estado 32, como lo proponía el PRD).<sup>21</sup>

En primer término, la reforma política de 1993 planteaba la elección de un Jefe del Distrito Federal, sólo que de manera indirecta. Esta nueva figura sería propuesta por el presidente de la República y ratificada por la ARDF. La propuesta tenía que provenir de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales y senadores electos por el Distrito Federal, y tenían que pertenecer al partido político *mayoritario* en la misma ARDF. Si la Asamblea de Representantes no ratificaba la propuesta del Presidente, entonces éste presentaría una segunda opción. En el caso de ser rechazada nuevamente esta propuesta, el Senado de la República haría directamente el nombramiento.<sup>22</sup>

En el caso de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se le otorgaron mayores facultades, equiparables a las de cualquier Congreso Local; sin embargo, otros ámbitos de su posible competencia pasaron a manos del Poder Legislativo Federal, por ejemplo, la aprobación del Estatuto de Gobierno (en lugar de una constitución local) y los montos de endeudamiento del Distrito Federal.

La Asamblea sería electa cada seis años, al igual que el Jefe del Distrito Federal. Con ello, quien obtuviera la mayoría en la Asamblea, lo ganaba prácticamente todo. De tal forma, se aseguraba que el titular del Ejecutivo contaría siempre con la mayoría en la Asamblea. De esta manera, se cerraba la posibilidad de los pesos y contrapesos de cualquier régimen presidencialista, y de la rendición de cuentas entre poderes. Se mantenía la cláusula de gobernabilidad (la sobrerrepresentación para el partido mayoritario), es decir, el partido que obtuviera la mayoría de representantes y por lo menos el 30% de la votación obtendría la mayoría absoluta. Quien obtuviera la mayoría también controlaría el nombramiento del Jefe

<sup>21</sup> La propuesta de constituir un estado 32 era defendida principalmente por el PRD. Por ejemplo, en marzo de 1993 nueve asambleístas de oposición y algunas organizaciones civiles convocaron a un plebiscito en torno a la organización política del Distrito Federal, la elección de sus autoridades y la existencia de un órgano con plenas atribuciones legislativas. *Ídem* p. 104.

<sup>22</sup> Aspectos tomados de CEDILLO, *op.cit.* WOLDENBERG, José. "La reforma política del Distrito Federal en 1993", en ÁLVAREZ Lucía (coordinador). *Participación y democracia...*, y MOLINAR HORCASITAS, Juan y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo. *Partidos políticos y cambio institucional en el DF*, *Íbidem*. Para mayor detalle véase el Anexo 3.1.

del Distrito Federal. La Asamblea pasaba de ser de Representantes a Legislativa y los asambleístas a diputados.

Se establecía que la titularidad de los órganos de gobierno del Distrito Federal estaba en manos de las autoridades locales (Jefe del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa) y por los poderes federales (presidente de la República y Congreso de la Unión). Las facultades que tenían los poderes federales, como hacer la propuesta del titular del Ejecutivo local, la aprobación del Estatuto de Gobierno y los montos de endeudamiento, daba como resultado un diseño institucional que limitaba el ejercicio de gobierno de las autoridades locales.

En un escenario en el cual el PRI contara con la mayoría en el Senado y la Presidencia de la República, así como una sobrerrepresentación en la Asamblea, le permitiría fácilmente controlar la designación del Jefe del Distrito Federal. En el caso de la Asamblea, dada su historia electoral de sobrerrepresentación priísta y fragmentación del voto opositor (ver anexo 3.2), abría la posibilidad que el PRI con apenas el 30% de la votación mantuviera la mayoría en la Asamblea, y de no lograrse un acuerdo en este órgano de representación local, había la opción de recurrir a un Senado con una presumible mayoría priísta. Era un escenario institucional muy *ad hoc* para que el PRI, aunque no fuera mayoría en el DF, siguiera contando con el control de la Jefatura del DF.

Se definía la organización política del Distrito Federal como un régimen especial con facultades concurrentes entre poderes federales y locales. Este diseño institucional en el contexto de un posible gobierno local de oposición tendría una serie de controles por parte de autoridades federales con predominio priísta.

Además de estos aspectos, se estableció un calendario para que entraran en vigor cada uno de los temas que se consideraban en esta reforma: 1) la Asamblea de Representantes ejercería sus nuevas facultades a partir de 1994, 2) el nombramiento del Jefe del Distrito Federal se realizaría hasta 1997, 3) Los consejos ciudadanos se elegirían en 1995 por primera vez 4) las iniciativas de leyes de ingresos y los decretos de presupuesto de egresos del DF para 1995, 1996 y 1997, así como las cuentas públicas de 1995 y 1996, serían

enviadas a la ARDF por el presidente de la República, puesto que hasta 1997 el jefe del DF actuaría dentro del marco de la nueva reforma.

Al definirse esta serie de tiempo, el gobierno tenía la posibilidad de ir calculando las estrategias a seguir de acuerdo con la evolución electoral de los partidos en el DF (en especial en las elecciones de 1994), y de tal forma, ir dando forma al marco institucional. Se abría la posibilidad de ver si se confirmaba la recuperación priista de 1991, o si la oposición podría recuperar terreno. Teniendo estas certidumbres, se podía cumplir o modificar la agenda de la reforma.<sup>23</sup>

En las elecciones de 1994, el PRI volvió a ganar la ciudad: con el 43% de la votación. Pero también, por entidades su promedio fue el más bajo, después del Estado de Sonora, con el 42.7% y en comparación al promedio nacional (que era del 51%). En la integración de la Asamblea tuvo una representación mayor en comparación al promedio de su votación: de +17.04%, con 38 asientos en la Asamblea, y sin tener que recurrir a la cláusula de gobernabilidad. El voto de la oposición se repartió de una manera equilibrada entre el PAN (27.3%) y el PRD (21.4%);<sup>24</sup> sin embargo, al momento de integrar la ARDF, ambos partidos se vieron subrepresentados: con -5.85 el PAN y -6.09 el PRD.<sup>25</sup>

Para 1996, en el contexto de la reforma electoral se llevó a cabo la reforma política del Distrito Federal. El aspecto más importante de esta reforma para la Ciudad de México fue la apertura de la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Ello significaba un cambio radical en la organización política del DF. Se pasaba de una dependencia del gobierno federal a un gobierno electo de una entidad federativa, y en tal sentido, se tenía que construir un nuevo marco institucional bajo el cual actuaría el nuevo gobierno electo.

<sup>23</sup> Así por ejemplo, en 1995, en el marco de la severa crisis económica y ante alta probabilidad de que el PRI perdiera las elecciones de los consejeros ciudadanos, en la nueva Ley de Participación Ciudadana se eliminó la posibilidad de que los partidos políticos pudieran participar, como se había establecido originalmente en la reforma de 1993.

<sup>24</sup> El PT obtuvo el 4.0% y el PVEM el 3.6%.

<sup>25</sup> Datos tomados de PESHARD, Jacqueline. "El voto en el Distrito Federal: competencia en un esquema tripartidista", en MONCAYO, Pablo Pascual. *Las elecciones de 1994*, México, Editorial Cal y Arena, 1995.

### **3.2 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1996**

**E**n el contexto de una reforma política que buscaba generar condiciones de apertura democrática y competencia política, difícilmente se podía mantener en su totalidad los lineamientos que planteaba la reforma de 1993 para el Distrito Federal. Por tal motivo, se abrió la posibilidad de la elección directa del titular del Ejecutivo local, pero se mantuvieron los controles y limitaciones propias para un escenario con un gobierno local de oposición, así como un Congreso y Ejecutivo federal de origen priísta.

Para el PRI era importante mantener, dentro de lo posible, una reforma moderada y restrictiva en cuanto a la representación y autonomía de los órganos de gobierno de la Ciudad. Máxime porque a partir de 1996 diferentes estudios de opinión marcaban una alta probabilidad de que perdiera en esta entidad (ver capítulos 1 y 2). Por esta razón, para la oposición los incentivos eran a favor de una reforma que instaurara la elección directa del Ejecutivo local, que se le otorgaran mayores facultades a la Asamblea Legislativa, que se abriera la elección de los titulares de las demarcaciones territoriales (delegaciones) y la transformación de su organización política en una estructura similar a la municipal.

En el proceso de negociación de reforma política era difícil que la oposición cediera en la elección directa del Jefe del Distrito Federal. En tal sentido, el PRI tuvo que ceder en este aspecto, y la oposición en lo referente a las restricciones institucionales que tendría un ejecutivo local no priísta. Otro aspecto en el cual cedió parcialmente PRI, fue en la elección directa de los titulares de las demarcaciones territoriales, pero se posponía hasta el año 2000, y, de igual forma, logró evitar una reforma que implicara la transformación de las delegaciones en municipios (ver anexo 3.3).

En primer término, la reforma política de 1996 implicaba un diseño institucional que daba como resultado un régimen especial, en el cual, el gobierno del Distrito Federal quedaba "a cargo de los Poderes Federales y los órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial de carácter local..."<sup>26</sup> Por otra parte, la potestad legislativa originaria se le otorgaba a los poderes federales. Es decir, que mientras las entidades federativas no pueden legislar en las áreas

<sup>26</sup> Artículo 122 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.



de competencia federal, en el caso del Distrito Federal, el Congreso de la Unión puede legislar en lo relativo al DF, con excepción de las materias conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa. Esto significa una limitación en las áreas de competencia legislativa de la Asamblea.<sup>27</sup>

Al Congreso federal se le otorgó la facultad expedir y reformar el Estatuto de Gobierno, que es un documento fundamental (en lugar de una Constitución local como en las otras entidades federativas), y que determina la organización política del Distrito Federal. El hecho de que no sea esta una facultad de la Asamblea Legislativa, sino del Congreso, en primer término establece restricciones a la representación del legislativo local,<sup>28</sup> y, además, crea un mecanismo institucional bastante complicado e ineficaz para llevar a cabo reformas estructurales de fondo a la organización política del DF. Cualquier cambio que fuera necesario para la vida y funcionamiento de las instituciones políticas de esta Ciudad, quedaba supeditado a la agenda del Poder Legislativo Federal, y con ello, también bajo el control de un posible Congreso con mayoría priista.<sup>29</sup>

El Distrito Federal es sumamente importante por la aportación que hace a la economía nacional y participa, al igual que las demás entidades federativas, en los convenios de coordinación fiscal; sin embargo, sus órganos de gobierno no tiene la facultad de intervenir en la definición de sus montos de endeudamiento, y de igual manera, se está supeditado a las interpretaciones del Congreso sobre la asignación de fondos presupuestales relativos a estados y municipios.<sup>30</sup> No se tiene la certidumbre jurídica de que este tipo de fondos sean asignados.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> De igual manera, al Distrito Federal se le excluía del poder revisor de la Constitución, y a no participar en la aprobación de las reformas constitucionales, como sí lo hacen las legislaturas de los estados. Véase a MARVÁN LABORDE, Ignacio. Intervención en el Foro sobre Reforma Política del Distrito Federal, en Instituto Electoral del Distrito Federal. *Memorias del Foro sobre la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001, p. 133.

<sup>28</sup> Para un análisis de fondo sobre la representación en Gobierno del Distrito Federal véase a Marván, Ignacio. "La cuestión de gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano", Documento de Trabajo número 130, México. Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.

<sup>29</sup> Difícilmente los legisladores de otras entidades federativas tendrían la representación de intereses y las capacidades suficientes para decidir sobre el diseño de las instituciones políticas y la problemática cotidiana del DF.

<sup>30</sup> Una posible salida jurídica es entablar una controversia constitucional ante la Suprema Corte Justicia de la Nación. Esta fue la opción por la que optó el Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas cuando el Congreso en 1998 excluyó al DF del Fondo de Participaciones para el Fortalecimiento Municipal, siendo que este fondo cuando fue creado, en diciembre de 1997, se consideró al DF.

<sup>31</sup> MARVÁN LABORDE, Ignacio. *La cuestión del gobierno...*, p. 134.

En cuanto a las demarcaciones territoriales, se pospuso la elección de sus titulares para el año 2000, y mientras tanto, para 1997 sería facultad del Jefe de Gobierno su designación, con la aprobación (a través de una mayoría calificada) de la Asamblea Legislativa. En este contexto institucional, si el PRI ganaba la Jefatura de Gobierno y mantenía la *sobrerrepresentación* en la Asamblea, ello le permitiría tener un margen de control sobre la designación de delegados. De otra manera, si los delegados fueran electos, en el contexto de tendencias electorales desfavorables para el PRI (de 1996 a 1997), era eminente el riesgo de perder varias delegaciones. Además, para el año 2000 con la elección de Jefes Delegacionales era necesario crear el marco institucional para la operación de esta reforma, y, en este sentido, se necesitaba reformar el Estatuto de Gobierno por el Congreso, en el cual, se esperaba contar con una mayoría *príista*.<sup>32</sup>

En la conformación de la ALDF, se mantiene la cláusula de gobernabilidad, y se eliminaba el límite superior de diputados que el partido mayoritario podía en dado momento alcanzar (en 1993 se fijó en un 63%).<sup>33</sup> Con ello, la primera mayoría que lograra el 30% de la votación podría tener acceso al 51% de los asientos en la Asamblea. Por tal motivo, si el PRI mantenía una mayoría, aunque fuera precaria, y el voto opositor se mantuviera dividido, entonces aseguraría la *sobrerrepresentación* en la Asamblea.

El contexto de crisis económica y el ascenso de las tendencias electorales a favor de la oposición, creaba un escenario de alto riesgo para el PRI en la Ciudad. El gobierno del presidente Zedillo había apostado por la reforma política, y por ende, la alternativa que le quedaba al PRI era un diseño institucional que lo favoreciera o generara algunos controles ante un eventual gobierno opositor. El diseño institucional de la reforma política de 1996 tendía a favorecer a un ejecutivo local *príista*, incluso en un contexto de alta competencia política.

<sup>32</sup> De alguna manera así sucedió, cuando se discutió la reforma política del DF en 1998, la propuesta del PRD-PAN en la Asamblea y en la Cámara de Diputados fue modificada por la mayoría *príista* en el Senado (véase capítulo 4).

<sup>33</sup> Becerra Chávez, *op. cit.*, p.108.

<sup>34</sup> Otro aspecto importante a destacar es que durante el proceso de negociación de esta reforma, se buscó (por parte del PRI y el PRD) que coincidieran el término del periodo del primer Jefe de Gobierno electo con la elección presidencial del 2000. Este aspecto, dada la importancia política del DF y la trascendencia de ser el primer Jefe de Gobierno electo, le daría a quién ocupara este cargo un peso político muy importante en la

**CUADRO 3.3**  
**REFORMAS INSTITUCIONALES CON MAYORÍA PRIISTA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

MARCO INSTITUCIONAL	ALTERNATIVA 1 GOBIERNO DEL PRI	ALTERNATIVA 2 GOBIERNO OPOSITOR
Facultad del Congreso de la Unión (con mayoría priista) para reformar el Estatuto de Gobierno.	Incentivos a cooperar	Incentivos de la mayoría priista a no cooperar.
Aprobación de los montos de endeudamiento por parte del Congreso Federal.	Incentivos a cooperar	Incentivos a no cooperar.
Asignación discrecional de fondos a estados y municipios	Mayores incentivos a cooperar por parte del Congreso	Incentivos a no cooperar
Nombramiento del encargado de la seguridad pública por parte del Presidente de la República	Beneficia al PRI (mayores incentivos a cooperar)	No beneficia a la oposición
El Jefe de Gobierno debe nombrar y remover al Procurador General de Justicia, con aprobación del Presidente.	Beneficia al PRI	No beneficia a la oposición
Sobrerrepresentación en el ALDF	Beneficia al PRI	Beneficia a la oposición
Nombramiento de Delegados con refrendo de la Asamblea	Beneficia al PRI	Beneficia a la oposición

Este diseño institucional respondía, en gran medida, a un escenario con un Congreso Federal priista, en el cual se establecían dos alternativas: 1) Gana el PRI en condiciones de alta competencia política, apostando a la fragmentación del voto opositor. Aprovecha el colchón de la sobrerrepresentación en la ALDF, y con ello, mantiene el control en la designación de delegados. Con un Ejecutivo y mayoría en el Legislativo Federal se superan las restricciones propias de este entorno legal (nombramiento del titular de seguridad pública, la aprobación de deuda pública para el DF y reformas al Estatuto de Gobierno). 2) Gana la oposición y mantiene el control de la Asamblea Legislativa, pero prevalecen las limitaciones

sucesión presidencial. Esta condición también creaba incentivos a no cooperar por parte de los otros actores políticos, que se veían como un competidor en potencia.

institucionales por haber un Congreso de la Unión y presidente de la República priistas (ver cuadro 3.3).

Estos eran los incentivos que propiciaba el marco institucional a cooperar o no. Sin embargo, en determinado momento estos incentivos cambiaron de acuerdo al contexto político, en el cual los actores fueron tomando sus decisiones y a la interacción estratégica que se estableció entre ellos.

Aparentemente, el escenario que se cumplió con la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas fue el de la *alternativa 2*, pero el hecho de que en la elección del Congreso ningún partido obtuviera la mayoría por sí sólo, cambió de manera importante los posibles incentivos a *cooperar* o a *no cooperar* por parte de los actores políticos. El hecho de que el PRI no ganara la mayoría en la Cámara de Diputados lo obligó a crear nuevos incentivos para la conformación de coaliciones ganadoras. Este contexto le abría mayores opciones de negociación al gobierno de Cárdenas en el Congreso. En este aspecto, había la opción de obtener mayores recursos para el DF (vía aprobación de deuda y fondos federales), pero el PRD no aprovechó esta estructura de oportunidades (ver capítulo 4).

En el ámbito de la relación entre poderes locales, Cárdenas ganó la jefatura de gobierno con un 48% de los votos, y su partido obtuvo, con el 45% de su votación, una *sobrerrepresentación* del 57.58% de los asientos en la ALDF (ganó 38 de 40 curules de mayoría). En el Congreso Federal, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados (el PRD ganó la primera minoría), pero mantuvo su mayoría en el Senado.

Dados estos resultados electorales de 1997, y tomando en consideración el contexto político-institucional del Distrito Federal, había elementos que restringían la toma de decisiones del gobierno Cuauhtémoc Cárdenas, pero también este mismo entorno le abría estructuras de oportunidades.

De tal suerte, el Jefe de Gobierno tiene la limitación de no poder reformar el Estatuto de Gobierno, la cual es facultad del Congreso. Con ello, se reducían las posibilidades de llevar a cabo reformas importantes a la organización y funcionamiento de los órganos de gobierno

del Distrito Federal. Pero por otra parte, al ampliarse las facultades legislativas de la ALDF en diferentes materias, y al contar con la mayoría de su partido en este órgano de representación, le abría la posibilidad de poder crear un marco institucional idóneo para la implementación de sus políticas públicas.

De igual forma, como todo ejecutivo local, en el contexto de un sistema presidencialista, tenía amplios márgenes de maniobra para el diseño de sus políticas públicas. En este aspecto, entre las facultades que le otorgaba el Estatuto de Gobierno estaban: **1)** iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa; **2)** promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa; **3)** nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública;<sup>35</sup> **4)** proponer Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y someter dichas propuestas y designaciones, según sea el caso, para su ratificación en la ALDF; **5)** enviar a la Asamblea la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos; **6)** enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea la cuenta Pública del año anterior; **7)** formular el Programa General de Desarrollo del DF; **8)** celebrar convenios de coordinación con la federación, estados y municipios; **9)** dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal.

En el aspecto de los ingresos del Gobierno del Distrito Federal, una de las principales limitantes que tenía, y que lo dejaba en una situación de vulnerabilidad frente a los Poderes Federales, era la definición de los montos de endeudamiento. La cual es facultad del Ejecutivo federal presentar dicha iniciativa ante el Legislativo para su aprobación. Sin embargo, el gobierno del Distrito Federal tiene la facultad de administrar su hacienda pública, y, sobre todo, de recaudar el impuesto predial y el cobro del servicio del agua (ingresos fundamentales que en los estados son de competencia municipal).

<sup>35</sup> Salvo el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, que son facultad del presidente de la República.

**CUADRO 3.4**  
**LIMITACIONES Y VENTAJAS INSTITUCIONALES DEL GOBIERNO DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS**

LIMITACIONES	VENTAJAS
<p><b>Facultades del Congreso de la Unión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ La facultad originaria del legislar en el Distrito Federal.</li> <li>■ La facultad de expedir y modificar el Estatuto de Gobierno.</li> <li>■ Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.</li> <li>■ La facultad del Senado de destituir al Jefe de Gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mayores facultades legislativas para la Asamblea.</li> <li>■ La sobrerrepresentación en la integración de la Asamblea Legislativa</li> <li>■ Designación de los titulares de las delegaciones con el refrendo de la Asamblea Legislativa.</li> <li>■ El régimen jurídico de las Delegaciones como órganos desconcentrados.</li> </ul>
<p><b>Presidente de la República</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal</li> <li>■ Proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción del Jefe de Gobierno.</li> <li>■ Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ *La facultad de la Asamblea de nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</li> <li>■ Nombrar y remover al Presidente de la junta de Asistencia Privada del DF.</li> <li>■ Convocar a plebiscito.</li> </ul>

FUENTE: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 \*Fue importante al momento en que Cárdenas renunció a la Jefatura de Gobierno para contender por la presidencia de la República. Le daba la libertad de decidir quién sería su suplente.

En 1997, Cárdenas contó con la facultad de nombrar a los titulares de las delegaciones políticas, con la aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea. Aunque el Jefe de Gobierno no contaba, por sí sólo, con la mayoría necesaria para lograr la aprobación de su propuesta de delegados, pudo formar la coalición ganadora necesaria para pasar la mayor

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

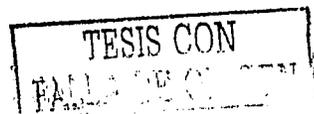
parte de ellas.<sup>36</sup> Además, contaba con la libre remoción de delegados. Esta forma de selección, le daba a Cárdenas mayores ventajas política en la cooperación e implementación de sus políticas en este ámbito, que si hubiera jefes delegacionales electos.

De igual forma, las delegaciones se mantenían como órganos desconcentrados dependientes del gobierno central. En el contexto de un periodo de gobierno tan corto (tres años) y con las exigencias políticas de dar resultados inmediatos a los electores, resultaba conveniente esta organización administrativas de las delegaciones. Habían mayores márgenes de operación, los costos de negociación eran menores en comparación a tratar con órganos electos y de oposición.

El problema institucional más importante del Gobierno de Cárdenas, en la elaboración de sus políticas públicas, fue enfrentar la serie de ambigüedades propias del tránsito de una oficina del poder Ejecutivo federal a un gobierno electo. En una entidad federativa en la cual prevalece un régimen especial, en donde la titularidad de los órganos de gobierno está en manos de diferentes niveles de gobierno. En tal sentido, fue indispensable ir construyendo el marco normativo que permitiera dar fundamento a las políticas públicas en los diferentes ámbitos de la agenda de gobierno: seguridad pública, medio ambiente, desarrollo económico, justicia cívica, comercio informal, política social, servicios públicos, reforma electoral, entre otros. La posibilidad de contar con una mayoría en la Asamblea Legislativa fue una ventaja muy importante para el diseño de sus políticas (en el ámbito de leyes secundarias).

A final de cuentas, este era el marco institucional a través del cual Cuauhtémoc Cárdenas tuvo que definir sus estrategias de gobierno y seleccionar sus alternativas de políticas públicas posibles.

<sup>36</sup> Fueron rechazadas cinco de sus 16 propuestas por la falta de disciplina de su partido en la Asamblea. Principalmente en el caso de Gustavo A. Madero, donde el voto en contra de la ex-perredista Raquel Sevilla no permitió la aprobación de la propuesta de René Torres Bejarano.



## ANEXOS DEL CAPÍTULO 3

## ANEXO 3.1

## PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1993

- I. El Gobierno del Distrito Federal se ponía a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercían por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establecía la Constitución.
- II. Como órganos de gobierno locales se señalaban al Jefe del Distrito Federal y a la Asamblea de Representantes y el Tribunal Superior de Justicia
- III. El Congreso de la Unión tendría la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno del DF, en el cual se determinarían la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión y de los órganos de gobierno locales.
- IV. El Congreso aprobaría anualmente los montos de endeudamiento del DF, enviado por el presente de la República.
- V. El Jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. Ese nombramiento sería ratificado por la propia ARDF y de no hacerlo, el presidente tendría que presentar un segundo candidato, y si de nuevo no obtuviese la ratificación, entonces el Senado de la República haría directamente el nombramiento del jefe del DF.
- VI. El Jefe del Distrito Federal duraría en su encargo por 6 años, y en ningún caso podría volverlo a ocupar. Podría ser removido de su cargo por el Senado, o en sus recesos, por la Comisión Permanente, por causas graves que afectaran las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. Dicha solicitud de remoción debería ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.
- VII. El presidente de la República designaría y destituiría libremente al titular de la Secretaría de Protección y Vialidad. El jefe del DF tendría la facultad de nombrar y remover al titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal con aprobación del presidente.
- VIII. La facultad de iniciar leyes y decretos entre la ARDF la tienen sus miembros, el presidente de la República y el jefe del Distrito Federal.
- IX. La ARDF sería electa cada seis años. En ella participarían sólo los partidos con registro a nivel nacional. Ningún partido podría tener con más del 63% del total de representantes electos. El partido que obtuviera la mayoría de representantes y por lo menos el 30% de la votación, obtendría los representantes suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

CONTINUACIÓN

X. La Asamblea de Representantes adquiriría facultades legislativas en todas aquellas materias expresamente señaladas en la Constitución Federal, en las demás, seguiría teniendo esta facultad legislativa el Congreso de la Unión. Entre estas facultades legislativas destacan: *a)* Expedir su Ley Orgánica. *b)* Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, analizando las contribuciones para cubrirlos. *c)* Revisar la Cuenta Pública. *d)* Expedir las leyes de los Tribunales de Justicia y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. *e)* Presentar iniciativas de ley o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión. *f)* Legislar en materias tales como: administración pública local, de procedimientos administrativos; de presupuesto, contabilidad y gasto público; bienes de dominio público y privado; de los servicios públicos y su concesión; justicia cívica; civil; penal; protección civil; desarrollo urbano; establecimientos mercantiles; espectáculos públicos; vivienda, turismo; mercados; etc. El estatuto también fijaría las bases para la integración en cada demarcación territorial de un consejo de ciudadanos, que podría intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de la administración pública del DF que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. En ese momento, la elección de los consejeros podían participar los partidos políticos. En los Tribunales del Distrito Federal, los magistrados serían nombrados por el Jefe del Distrito Federal y aprobados por la Asamblea de Representantes.

III. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá las controversias que se susciten entre uno o más estados y el DF y entre órganos de gobierno del Distrito Federal.

## ANEXO 3.2

## VOTACIÓN Y REPRESENTACIÓN EN LA ARDF

PARTIDO	VOTACIÓN	ASIENTOS MR + RP*	%REPRESENTACIÓN	DIFERENCIA
<b>1988</b>				
PRI	25.72	24+10= 34	51.5	+25.78
PAN	22.67	13+5= 18	27.2	+4.53
PPS	14.93	3+3=6***	9.1	-5.83
PFCRN	13.14	0+3=3	4.6	-8.54
PMS	8.27	0+3=3	4.6	-3.67
PARM	7.13	0+2=2	3.0	-4.13
<b>1991</b>				
PRI	45.68	40+0=40	60.6	+14.92
PAN	19.64	0+11=11	16.7	-2.94
PRD	12.05	0+7=7	10.6	-1.45
PPS	3.14	0+2=2	3.0	-0.14
PFCRN	8.68	0+5=5	7.6	-1.08
PARM	2.11	0+1=1	1.5	-0.61
<b>1994</b>				
PRI	40.56	38+0=38	57.6	+17.04
PAN	27.05	2+12=14	21.2	-5.85
PRD	21.19	0+10=10	15.1	-6.09
PT	4.12	0+2=2	3.3	-0.82
PVEM	3.90	0+2=2	3.3	-0.6

\*MR= Mayoría Relativa y RP= Representación Proporcional. \*\*La diferencia es entre el porcentaje de la votación y el porcentaje de representación (asientos obtenidos). Cualidades positivas (+) significa sobre que se dio una sobre-representación y cantidades negativas (-), lo contrario, *sub-representación*.

FUENTE PESQUERA, Jacqueline. "1994: Voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal". PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán; ALVARADO, Arturo y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo (coordinadores). *La voz de los votos: una análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa y Fiacc: 1995, p. 315.

**ANEXO 3.3**  
**PROPUESTAS ORIGINALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

JEFE DE GOBIERNO	ASAMBLEA LEGISLATIVA	DELEGACIONES
<b>PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección directa del Jefe de Gobierno.</li> <li>• La primera elección de jefe de Gobierno se re realizará durante la segunda semana de agosto, por un periodo de seis años en el marco de la elección federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar las facultades de la actual ARDF, estableciendo cuales atribuciones legislativas aún quedarían para el Congreso de la Unión por su incidencia a nivel federal</li> <li>• Mantener la facultad de modificar el Estatutos de Gobierno en el Legislativo Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar esquemas más democráticos de integración del gobierno de las delegaciones con el consuelo de la ARDF que ratificaría los nombramientos.</li> <li>• Este tipo de designación se dará en razón de mantener la unidad de gobierno en la ciudad, aunque plantea la desconcentración de facultades del sector central a las delegaciones.</li> </ul>
<b>PARTIDO ACCIÓN NACIONAL</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección directa del Jefe de Gobierno</li> <li>• Con un periodo de seis años</li> <li>• Revisar la redistribución de funciones del presidente hacia el Ejecutivo Local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipara las facultades de la ARDF a un congreso local.</li> <li>• Eliminar la sobre representación prevaleciente por la vía de la cláusula de gobernabilidad</li> <li>• Que el Estatuto de Gobierno se facultad de la Asamblea Legislativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de un régimen municipal incluidos los cabildos.</li> <li>• Elección directa jefe de Gobierno o que fuera el primer regidor de la planilla del cabildo que sustituiría la figura del delegado.</li> </ul>
<b>PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elección directa del Jefe de Gobierno</li> <li>• Primer periodo de gobierno de tres años, y posteriormente empatada con la elección federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de un Congreso Local.</li> <li>• En principio la próxima Asamblea debería constituirse en una Asamblea Constituyente que elabora una nueva Constitución Local, que sustituiría al Estatuto de Gobierno</li> <li>• Eliminar la cláusula de gobernabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instaurar un régimen municipal con características especiales para la ciudad. Elección del Jefe de Gobierno e integración de cabildos.</li> </ul>

FUENTE: Elaborado según Serrano Salazar, Oziel. La reforma política del Distrito Federal, México, Centro de Asesoría Multidisciplinaria A. C. y Plaza y Valdés, 2001, p. 302.

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

## ANEXO 3.4

## ASPECTOS DE LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1996 Y DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DE DICIEMBRE DE 1997

## JEFE DE GOBIERNO

- El Jefe de Gobierno tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública local, y es electo por voto universal, libre, directo y secreto.
- El periodo de gobierno será de seis años, a partir del cinco de diciembre del año de la elección, excepto el Jefe de Gobierno electo en 1997 que por única vez ejercería este cargo el 4 de diciembre del 2000 (séptimo Transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales). De igual forma, establece los requisitos de elegibilidad, sustitución, licencia, remoción, entre otros.
- Entre sus facultades se puede destacar: a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal; b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expide la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; c) La de veto de leyes y decretos que expida la Asamblea; d) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea legislativa; e) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local; f) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública; g) Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; h) Convocar a plebiscito.

## ASAMBLEA LEGISLATIVA

- Se le otorgan mayores facultades (de 19 pasó a 27), se elevó su rango a Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el de los asambleístas a diputados.
- Entre sus facultades se destacan: 1) Nombrar a quien debe sustituir, en caso de falta absoluta al Jefe De Gobierno del distrito Federal. 2) Consagra como nuevas facultades la de expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales (pero la pospuso hasta después de la elección de 1997). 3) Ratifica las facultades de esta Asamblea para legislar en materia civil y penal (señalándose en el artículo Décimo Transitorio del Decreto de Reformas que esta facultad entrará en vigor el primero de enero de 1999). 4) Legislar en las materias de adquisición y obra pública.
- Mantuvo la cláusula de gobernabilidad de escala móvil de sobrerepresentación para la integración de la Asamblea Legislativa, pero eliminó el límite superior de diputados que el partido mayoritario puede alcanzar (en 1993 se estableció en el 63% de la Asamblea).
- De la reforma al Estatuto de Gobierno en 1997, se definió que las iniciativas de ley y decretos ante la Asamblea corresponden a los diputados de la propia Asamblea y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. De igual forma, se establece la figura de la iniciativa popular

## CONTINUACIÓN

## PODERES FEDERALES

- Es facultad del Senado de la República, o en sus recesos la Comisión Permanente, para remover al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el Orden Público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente. Para este caso de remoción, el Senado nombrará a propuesta del Presidente de la República un sustituto que concluya el mandato.
- El congreso de la Unión tiene facultades de aprobar el Estatuto de Gobierno del DF
- Se suprimió la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la ALDF.
- Corresponde al Presidente de la República el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno. De igual forma, podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

## DELEGACIONES

- Se consagra a los órganos político-administrativo en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal. Los titulares de estos órganos políticos-administrativos serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa (pero se aplicó hasta la elección del 2000). Aunque en el cuarto transitorio del Decreto de Reforma al estado de 1997 se establecía que seguirían siendo órganos desconcentrados de la Administración Pública del DF. Entre tanto su designación se sujetaba a un procedimiento indirecto regulado en el Decimocuarto Transitorio, en el cual el Jefe de Gobierno proponía y tenía que ser aprobada dicha nominación por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea.

## ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- Se crearon las figuras del Instituto Electoral y del Tribunal electoral del Distrito Federal.
- Se incorporaron al Estatuto de Gobierno las figuras de iniciativa popular y plebiscito.

FUENTE CEDILLO, Miguel Ángel "Transición jurídico-política en el Distrito Federal (1987-2000)", ponencia presentada en Diplomado Reforma Política del Distrito Federal en el DF, en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2 de julio de 2002, y BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier. "La Reforma Político Electoral del Distrito Federal: evolución reciente y perspectivas", en op. cit. Estatuto de Gobierno, en Gaceta Oficial del Distrito Federal 22 de abril de 1998.

TESIS CON  
FALA DE ORIGEN

## CAPÍTULO IV

## LAS ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO DE CÁRDENAS CON ACTORES INSTITUCIONALES Y SOCIALES

**C**auhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuvo que interactuar estratégicamente con diferentes actores y en diferentes planos: en el institucional de las relaciones entre poderes y niveles de gobierno, y en la arena de los grupos de interés y los movimientos sociales.

El diseño institucional de la organización política del Distrito Federal está bajo un régimen especial, en el cual la titularidad de los órganos de gobierno es compartida entre poderes federales y locales. Por tal motivo, la interacción estratégica del gobierno de Cárdenas no solamente era importante en el plano de las relaciones Ejecutivo-Legislativo locales (con la Asamblea Legislativa), sino también con el Congreso de la Unión y el Presidente de la República.

Este diseño institucional de poderes compartidos y un contexto de relación entre niveles de gobierno de diferente partido creaban incentivos a los actores políticos (PAN-PRI) para optar por estrategias de no-cooperación.<sup>1</sup> De igual forma, la condición de Cárdenas como potencial competidor en la elección presidencial del 2000 reafirmaba la elección de alternativas no cooperativas.

En la Asamblea Legislativa, el gobierno de Cárdenas tuvo la ventaja política de contar con una amplia mayoría del PRD, lo cual le permitiría evitar que las estrategias de no-cooperación de los partidos de oposición (en especial PAN y PRI) bloquearan su agenda legislativa.

Un Congreso dividido, con una Cámara de Diputados en la cual ninguno de los partidos tenía la mayoría por sí solo y un Senado con mayoría priísta, obligó a los diferentes actores

<sup>1</sup> Esta relación entre niveles de gobierno con diferentes partidos en el poder se denomina como *gobiernos yuxtapuestos*: "El fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)." REMES, Alan de. "Elecciones yuxtapuestas en México. Hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 230.

políticos a establecer coaliciones e interactuar estratégicamente entre sí. Esta realidad del Congreso abrió la opción de mayores márgenes de cooperación a favor del Gobierno del Distrito Federal, en especial en materia financiera (aprobación de montos de endeudamiento y fondos federales). Para el presidente Zedillo y su partido, así como para el PAN era más importante avanzar en su agenda financiera, que no-cooperar con el Gobierno de Cárdenas.

Estas ventajas que tenía el gobierno de Cárdenas en la esfera institucional no eran la misma en el plano de las organizaciones y los movimientos sociales. En el ámbito de las estrategias del gobierno de Cárdenas con los grupos de interés y movimientos sociales se analizarán dos ejemplos totalmente distintos: primero, con relación a un grupo de interés *priista* muy importante para el funcionamiento de la administración pública de la Ciudad, como es el caso del Sindicato de Trabajadores del Distrito Federal, y en segundo término, con un movimiento social que tenía relación con uno de sus principales bastiones políticos e ideológicos, el CGH y el conflicto en UNAM.

El objetivo de este capítulo es analizar como se definen estrategias de gobierno con relación a dos arenas políticas diferentes. En una relación entre poderes y niveles de gobierno, las estrategias se elaboraron en función de los incentivos estratégicos y preferencias de los actores, lo cual permite definir relaciones de cooperación o no-cooperación. En el ámbito de las relaciones con grupos de presión, los cálculos de costo beneficio son importantes al momento de elegir las alternativas de estrategias políticas. Es decir, explicar *¿por qué Cárdenas define desde el Gobierno del Distrito Federal determinadas estrategias en diferentes ámbitos y contextos?*

#### 4.1 ACTORES INSTITUCIONALES

##### 4.1.1 Asamblea Legislativa

**E**n la relación entre poderes locales ejecutivo y legislativo, Cárdenas se benefició de contar con una mayoría sobre-representada de su partido en la Asamblea Legislativa. Esta mayoría en la Asamblea le permitió tener mayores márgenes de maniobra en la elaboración del marco institucional de sus políticas públicas y en la

aprobación de su paquete financiero (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Código Financiero) En el ámbito de las reformas a la organización políticas del Distrito Federal, el gobierno de Cárdenas no pudo avanzar cuando fue necesario hacer cambios al Estatuto de Gobierno, ya que esta es una facultad del Congreso federal.

De acuerdo con la conformación de la Asamblea Legislativa (como se observa en el cuadro 4.1), el PRD tenía asegurada la mayoría absoluta (con sus 38 diputados), y por lo tanto, no necesitaba hacer coaliciones o alianzas con otros partidos para impulsar su agenda legislativa. Es decir, el PRD tenía el poder de veto en la Asamblea, pues ninguna reforma o iniciativas de Ley podía pasar sin la aprobación de la mayoría *perredsita*.

**CUADRO 4.1**  
**VOTACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA 1997-2000**

PARTIDO	REPRESENTACIÓN (%)	VOTACIÓN (%)	*ASIENTOS	DIFERENCIA
PAN	16.67	18.05	2+9= 11	-1.38
PRI	16.67	23.6	0+11= 11	-6.93
<b>PRD</b>	<b>57.58</b>	<b>45.22</b>	<b>38+0= 38</b>	<b>12.36</b>
**PFCRN	1.52	1.77	0+1= 1	-0.25
PT	1.52	1.67	0+1= 1	-0.15
PVEM	6.06	8.76	0+4= 4	-2.70

\*Diputado de mayoría relativa + Diputado de Representación Proporcional

\*\*El Diputado del PFCRN para formar una fracción parlamentaria se unió al diputado del PT, José Narro, y posteriormente se sumó el diputado Alejandro Díaz Duran (había llegado por vía PVEM, pero se convirtió después en independiente)

FUENTE Peshard, Jacqueline. La representación política en el Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal *Memorias del foro sobre la Reforma política del Distrito Federal, México, IEDF, 2001, p. 256.*

En caso de necesitar una votación calificadas, es decir, 2/3 partes de los votos (44 diputados), el PRD necesitaba hacer alianzas con los demás partidos a fin de lograr una *coalición ganadora*.<sup>2</sup> La alianza más redituable era con el PAN o el PRI, pero dado que los incentivos de estos partidos eran por la no-cooperación con el gobierno de Cárdenas, este tipo de alianzas eran difíciles de llevarse a cabo. Una alianza con los tres partidos

<sup>2</sup> Una coalición mínima ganadora está integrada por el número mínimo indispensable para obtener la mayoría requerida para aprobar una iniciativa de ley. Véase a RIKER, William H. *The theory of political coalitions*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, y a CASAR, María Amparo. "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, Vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, México, p. 190-191.

minoritarios era más viable, siempre y cuando el PRD mantuviera el voto de sus 38 legisladores (ver cuadro 4.2).<sup>3</sup>

Una mayoría calificada en la Asamblea Legislativa era necesaria para las aprobación de las propuestas de delegados hechas por el Jefe de Gobierno, así como en el nombramiento de los consejeros (a propuesta de las fracciones parlamentarias) y magistrados electorales (a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal). En este sentido, para el gobierno de Cárdenas, el temas más importante de su agenda en la ALDF era el nombramiento de los delegados. La mayoría de las propuestas de Cárdenas fueron aprobadas, y las propuestas rechazadas fueron porque no se logró mantener la disciplina parlamentaria de la fracción *perredista*. Como se observa, en realidad para el Gobierno de Cárdenas no fue una limitación muy relevante el no contar con una mayoría calificada en la Asamblea.<sup>4</sup>

**CUADRO 4.2**  
**COALICIONES GANADORAS PARA LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**

COALICIONES	MAYORÍA SIMPLE	MAYORÍA CALIFICADA
PRD 38	<i>Si</i>	<i>No</i>
PAN-PRI 1+11=22	<i>No</i>	<i>No</i>
PAN-PRI-PT-PVEM 11+1+2+4=26	<i>No</i>	<i>No</i>
PAN-PRD 1+38=49	<i>Si</i>	<i>Si</i>
PRI-PRD 1+38=44	<i>Si</i>	<i>Si</i>
PRD-PT-PVEM 38+2+4=44	<i>Si</i>	<i>Si</i>

FUENTE: De acuerdo con los datos del cuadro anterior. \*En el PT se considera al diputado que provenía del PFCRN.

En cuanto a la disciplina de la fracción *perredista* en la Asamblea Legislativa, el gobierno de Cárdenas contaba con los incentivos para lograr la colaboración y disciplina de los diputados

<sup>3</sup> Los otros partidos minoritarios representaban seis votos, y sumados a los 38 *perredistas* daban como resultado los 44 votos necesarios para lograr la mayoría calificada.

<sup>4</sup> Si el DF contara con una Constitución local, seguramente las prioridades de la agenda legislativa del Gobierno de Cárdenas se hubieran enfocado a lograr una mayoría calificada, para avanzar en las reformas de la organización política de la Ciudad.

de su partido: posiciones en el gabinete a miembros de las diferentes *corrientes perredistas* o políticas públicas para labores de gestoría, y sobre todo, porque al no haber la reelección de los legisladores, sus carreras políticas no dependían de la voluntad de sus electores, sino principalmente del juego político entre las diferentes elites partidistas (en las cuales Cárdenas tenía un amplio consenso).<sup>5</sup>

Sin embargo, el riesgo de que se rompiera la disciplina partidista tenían que ver con lo fraccionado y beligerante de las luchas políticas entre las diferentes corrientes locales,<sup>6</sup> así como por los conflictos entre los miembros del gabinete de Cárdenas (que podían pertenecer a otra corriente política o que ni siquiera pertenecían al partido) y los diputados.<sup>7</sup> Por ejemplo, en la ratificación de los delegados propuestos por Cárdenas a la Asamblea, cuatro de los cinco precandidatos fueron rechazados porque se dividió el voto *perredista*.<sup>8</sup> Esta división del voto del partido en la Asamblea era también una forma de presión de las corrientes locales para exigir posiciones en el gobierno del Distrito Federal.<sup>9</sup>

En términos generales, Cárdenas contó con la colaboración de la fracción mayoritaria de su partido en la Asamblea. Ello le permitió avanzar sin problemas en su agenda legislativa, lo cual implicó la aprobación de los paquetes financieros que presentó durante sus dos años de gestión (el de 1998 y 1999). Por ejemplo, en el segundo año legislativo de la Asamblea, de

<sup>5</sup> En términos generales, ésta es una causa de la indisciplina parlamentaria en los regímenes políticos donde no hay la reelección de los legisladores.

<sup>6</sup> Es importante recordar que en esta Asamblea las principales corrientes que dominaban la fracción parlamentaria del PRD eran la Corriente de Izquierda Democrática de René Bejarano (de la cual pertenecía el líder de la fracción, Martí Batres), de la Reforma Democrática de René Arce y la Asamblea de Barrios de Javier Hidalgo. Véase el periódico *La Jornada*, 21 de julio de 1997, p. 53.

<sup>7</sup> "La coordinación que falta entre la ALDF y los responsables de la administración públicas se ha ido subsanando con el paso del tiempo. Tanto es así (...) que hubo una reunión con los titulares de todas las secretarías para intercambiar puntos de vista en cuanto a la agenda legislativa." Entrevista con Martí Batres, coordinador de la fracción parlamentaria del PRD en la Asamblea Legislativa, véase *Reforma*, 14 de marzo de 1998, p. 5.

<sup>8</sup> Las propuestas que fueron rechazadas eran Álvaro Obregón con Guadalupe Pérez Khun, René Torres Bejarano en Gustavo A. Madero, Eduardo Terrazas de la Peña en Miguel Hidalgo, Ricardo Bravo en Venustiano Carranza y Silvia Soriano en Xochimilco. A excepción de Miguel Hidalgo, los rechazos se debieron porque hubo voto dividido en la fracción *perredista*. En el caso de René Torres Bejarano, su propuesta apenas fue rechazada por el voto en contra de la diputada *perredista* Raquel Sevilla, quien después de este voto en contra asumió una posición muy beligerante hacia su bancada, lo cual significó su expulsión del partido. La información fue tomada de *La Jornada*, 17 de diciembre de 1997, p. 50.

<sup>9</sup> "¿Algunos personajes de otros partidos podrían ser delegados? No, será gente que apoyó la lucha democrática del ingeniero y del PRD, no será de otro partido porque tienen programas distintos: el del PRI es uno decadente, y el del PAN no es compatible con el programa de sentido social del PRD." Entrevista con Armando Quintero, presidente del PRD en el DF, *Reforma*, 28 de septiembre de 1997, p. 6-B.

las 10 iniciativas mandadas por el gobierno de Cárdenas, todas fueron aprobadas con el voto *perredista*. En cuanto a las alianzas entre fracciones parlamentarias, en este periodo, el PRD fue sólo en dos ocasiones, las alianzas que más se repitieron fueron PRD-PT y PRD-PT-PVEM, y las alianzas que no se dieron fueron PRD-PAN o PRD-PRI (salvo en combinación con otros partidos). Esta configuración de alianzas mostraba que el PRD tuvo mayores posibilidades de llegar a consensos con los partidos minoritarios, y que los incentivos de las fracciones del PAN y PRI eran más fuerte a no cooperar con el gobierno de Cárdenas (ver cuadro 4.3).

**CUADRO 4.3**

**\*VOTACIONES Y COALICIONES A INICIATIVAS DEL JEFE DE GOBIERNO, EN EL SEGUNDO AÑO LEGISLATIVO DE LA ALDF**

INICIATIVA	PARTIDOS A FAVOR	ALIANZAS LEGISLATIVAS
Ley de obra pública	PRD	PRD-PT 3 ocasiones
Ley Orgánica de la Administración Pública Local	PAN-PRI-PRD-PT-PVEM	
Paquete financiero (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Código Fiscal)	PRD-PT	
Ley de Asistencia Privada	PRD	PRD-PT-PVEM 3 ocasiones
Modificaciones a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano**	PRD-PT-PVEM	PAN-PRI-PRD-PT-PVEM 1 ocasión
Modificaciones a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano***	PRD-PT-PVEM	
Modificaciones Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano****	PRD-PT-PVEM	
Ley de Transporte del DF	PAN-PRD-PT-PVEM	PAN-PRD-PT-PVEM 1 ocasión
Reformas a Código Financiero del DF	PRD-PT	PRD-PT
Código de Procedimientos Penales	PRD-PT	

FUENTE: Gobierno del Distrito Federal. Segundo Informe de Gobierno, Ciudad de México, septiembre de 1999, P. 20.

\*Se toma en consideración a partir del primer periodo ordinario de sesiones (sep.-dic., '98) hasta el tercer periodo extraordinario de sesiones (sep. 99).

\*\*Discutida en el primer periodo ordinario de sesiones, sep.-oct. de 1998. \*\*\*Discutida en el primer periodo extraordinario de sesiones, enero de 1999. \*\*\*\*Discutida en el segundo periodo ordinario de sesiones, marzo-abril de 1999.

#### 4.1.2 El Congreso de la Unión

**E**l Congreso de la Unión en referencia al Distrito Federal tiene, entre otras facultades, la de expedir el Estatuto de Gobierno y la de aprobar anualmente sus montos de endeudamientos. Ambos son aspectos muy importantes para el funcionamiento del gobierno de la Ciudad de México, pues se refieren a la organización y diseño institucional del gobierno, y a los ingresos en las finanzas públicas. Por tal motivo, el Congreso fue un actor estratégico para el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas.

Para el gobierno de Cárdenas era necesario llevar a cabo cambios en la organización política del Distrito Federal, ya que en el año 2000 se elegirían por primera vez a los *jefes delegacionales*, y en tal sentido, se tenían que hacer las adecuaciones institucionales correspondientes. En consecuencia, se tenía que negociar en el Congreso las reformas al Estatuto de Gobierno.

En lo que se refiere a la aprobación de los montos de endeudamientos, éstos eran importantes para las finanzas públicas del gobierno del DF. En especial, desde el punto de vista político, pues le permitía tener mayores recursos para sus políticas públicas sin tener que recurrir al aumento de impuestos, tarifas de los servicios públicos, o hacer recortes y reducción del gasto público. Es decir, con recursos de deuda (y no de impuestos, por ejemplo) se reducía el costo de transferencia que el ciudadano pagaría por beneficiarse de políticas públicas. Un alto costo de esta transferencia es algo que quisiera evitar un político con aspiraciones electorales o de poder en el corto plazo, como Cárdenas.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Por ejemplo en el último año de gobierno Cárdenas, pese a no tener la aprobación de los montos de endeudamiento solicitados al Congreso ni los recursos del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, no hubieron aumentos al impuesto predial y agua a sectores de menores ingresos, ni en las tarifas del *Metro* y del Sistema de Transporte Eléctrico, y se exentó del pago de estos servicios de transporte a gente de la tercera edad y discapacitados. Siendo el último año y con la imperiosa necesidad de obtener una buena evaluación, las motivaciones de esta política de ingresos era más de carácter político que técnico. Los datos fueron tomados del Segundo Informe de Gobierno, p.120 y Gobierno del Distrito Federal, *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 1999. Resultados generales*, Ciudad de México, 1999, p. 116.

**CUADRO 4.4**  
**INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

<b>PARTIDO</b>	<b>NÚMERO DE DIPUTADOS</b>	<b>NÚMERO DE SENADORES</b>
PAN	122	34
PRI	238	107
PRD	125	17
PT	7	1
PVEM	8	1

*FUENTE:* Instituto Federal Electoral. *Estadística de las elecciones de federales de 1997, compendio de resultados, México, 1998.*

Para lograr una reforma al Estatuto de Gobierno y la aprobación de mayores montos de endeudamiento, se necesitaba lograr una coalición ganadora en el Congreso de la Unión. La presencia del PRD en el Congreso era importante, pues simplemente era la primera minoría, y en conjunto con los partidos de oposición (PAN, PT y PVEM) conformaban la mayoría en la Cámara de Diputados. En el caso del Senado, el PRI seguía manteniendo la mayoría absoluta.

En estas condiciones del Congreso, era necesario que el PRD tuviera la capacidad para formar alianzas y de interactuar estratégica con las diferentes fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados. Ello con el propósito de conformar coaliciones ganadora que le permitieran imponer en la agenda legislativa los temas referente al Distrito Federal.

Los incentivos que tuvieron los partidos políticos para formar coaliciones en la LVII Legislatura eran muy diversos. Dado que la oposición en su conjunto era mayoría, en un principio optó por constituirse en bloque opositor; sin embargo, no siempre se mantuvo unida como bloque, pues los incentivos para formar coaliciones fueron cambiando de acuerdo a aspectos coyunturales, estratégicos o de la ordenación de preferencias de cada partido.

En un principio, el incentivo para mantenerse como bloque opositor fue la distribución de espacio de poder más acorde con la nueva representación política de la Cámara, pero cuando se empezaron a configurar las agendas legislativas, la unidad del bloque opositor fue más endeble y se constituyeron diferentes alianzas. Por ejemplo, en un principio la oposición se mantuvo unida al momento de instalar la Legislatura con el propósito de dominar el

gobierno de la Cámara y en el reparto de comisiones (se nombró a Porfirio Muñoz Ledo como presidente de la Cámara), pero después, al discutirse la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos la oposición se dividió: el PAN decidió votar junto con el PRI.<sup>11</sup>

Uno de los temas importantes de la agenda legislativa del PRD para el Distrito Federal era una reforma a la organización política del DF. Ello implicaba llevar a cabo cambios a la Constitución y al Estatuto de Gobierno, y, en tal sentido, la única coalición viable para el PRD era con el PRI, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado (ver cuadro 4.5). Podía pasar una reforma al Estatuto de Gobierno en la Cámara de diputados con una alianza opositora, pero en el Senado sería detenida sino contaba con el consenso priísta. De igual forma, si era una reforma constitucional, se necesitaba de una mayoría calificada en el Congreso. Estas dos condiciones le otorgaban al PRI un poder de veto, es decir, que ninguna reforma al Estatuto de Gobierno o constitucional podía pasar sin la aprobación de este partido.<sup>12</sup>

**CUADRO 4.5**  
**COALICIONES MÍNIMAS GANADORAS PARA EL PRD EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

COALICIONES*	LEY SECUNDARIA	REFORMA CONSTITUCIONAL
PRI-PRD 238+125= 363	SI	SI
PAN-PRD-PT-PVEM 122+125+7+8= 262	SI	No
PAN-PRD-PVEM 122+125+8= 255	SI	No
PAN-PRD-PT 122+125+7= 254	SI	No

FUENTE: Elaborado con base a datos del cuadro anterior.

\* Se tomaron en consideración el número original de legisladores que conformaron en un principio las diferentes fracciones legislativas, al pasar el tiempo de esta Legislatura el tamaño de las fracciones fue cambiando, pero ello no cambió de manera sustancial estas posibles coaliciones.

En la misma situación se encontraba la aprobación de los montos de endeudamiento, que eran incluidos dentro de la Ley de Ingresos, y para su aprobación se necesitaba el consenso

<sup>11</sup> De 118 coaliciones que se formaron en el segundo año del LVII Legislatura, la que más se repitió en general fue la del PAN-PRI, al igual que en materia económica (con 18 de 38), y la coalición opositora se mantuvo, en lo general, sólo en siete ocasiones. Véase a CASAR, María Amparo. "La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria", Documento de Trabajo, número, 113, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2000, p. 8-9.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 151.

de ambas cámaras. La misma situación y procedimiento privaba en el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se establecen las transferencias federales hacia municipios y a las entidades federativas.

Una situación menos complicada era la asignación de mayores partidas presupuestales para la Ciudad de México, pues éstas se incorporan dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, y su aprobación es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. En este sentido, el PRD requeriría el apoyo del PAN y de los otros dos partidos de oposición, y se evitaba el poder de veto del PRI en el Senado.

Como se ve en estos posibles escenarios que tenía el PRD para poder llevar al Congreso su agenda legislativa a favor del Distrito Federal, este partido tenía que interactuar estratégicamente con los otros partidos políticos. La interacción más importante era con el PRI, por ser un partido con poder de veto. Con el PAN era importante porque al presentarse en bloque se tenía mayor fuerza para negociar con el PRI. Buenas alianzas abrían la posibilidad de tener mayores recursos para la Ciudad, y con ello, Cárdenas tenía más opciones y probabilidades de lograr sus objetivos políticos.

Sin embargo, en una primera instancia hacer alianzas o coaliciones de este tipo no era una cuestión sencilla, pues los incentivos tanto del PRI como del PAN eran a no cooperar a favor del gobierno de Cárdenas. Para ambos partidos, el Jefe de Gobierno era, potencialmente, el competidor más importante rumbo a la elección presidencial del 2000. Un mal desempeño del gobierno *perredista* significaba para estos partidos eliminar a un potencial competidor en la carrera presidencial y recuperar (caso del PRI) o ganar (para el PAN) el gobierno de la Ciudad de México.<sup>13</sup>

En este escenario del Congreso, el PRD debió definir claramente su agenda legislativa, sus prioridades y detectar la ordenación de preferencias de los otros partidos para poder definir posibles estrategias de negociación. En términos estratégicos, quizás era necesario que el

<sup>13</sup> Para el PAN, además de ganar la Jefatura de Gobierno, significaba la posibilidad de ganar la competencia por la franja del voto opositor *antipriista*.

partido asumiera posiciones más pragmáticas y moderadas, en especial en materia económica.

En realidad, la posición que asumió el PRD en la Cámara de Diputados fue de una fuerza política intransigente, fue el partido más *oposicionista* y con una capacidad muy limitada para negociar coaliciones. En el segundo año de sesiones de la LVII Legislatura, el PRD fue el partido que menos participó al momento de formar coaliciones legislativas: a) Dejó de participar en el 49% del total de coaliciones que se formaron en el pleno (en contraste con el PAN y el PRI que dejaron de participar con el 2.5% y el 6%, respectivamente).<sup>14</sup> b) De octubre de 1998 hasta abril de 1999, el PRD fue el partido que menos participó en alguna coalición, sólo estuvo en 10 (5 de ellas conformando el bloque opositor).<sup>15</sup> c) De 51 alianzas posibles que incluían al PRI, el PRD sólo participó en cinco (el partido que más participó fue el PAN con 48, le siguió el PVEM con 31 y el PT con 19).<sup>16</sup>

Durante el primer año de la Legislatura, en la discusión del paquete financiero para 1998, el PRD asumió una agenda legislativa que en varios aspectos fue apoyada por los otros partidos de oposición, en especial la propuesta de bajar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 15% al 12%. Esta propuesta se impulsó en la Cámara de Diputados, pero fue rechazada por la mayoría priísta en el Senado. Con la reducción del IVA, para la oposición era la posibilidad de mandar un mensaje al electorado de que se estaba respondiendo al mandato de las urnas de la elección de 1997, y se revertía una de las medidas de la reforma fiscal de 1995, que mayor controversia y descontento provocó con el incremento del IVA del 10 al 15%, ese decir, era una medida con una atractiva rentabilidad política.<sup>17</sup> Para el PRI y el

<sup>14</sup> CASAR, María Amparo. "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, Vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000, Centro de Investigación y Docencia Económica, p.195.

<sup>15</sup> En contraste la coalición que se presentó con mayor frecuencia fue la de PAN-PRI en 16 ocasiones, seguida de la alianza del PAN-PRI-PVEM con 15 y la PAN-PRI-PT-PVEM con 14.

<sup>16</sup> LUJAMBIO, Alonso. "Adiós a excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", *Este País*, 107, febrero de 2000, p. 2-16, citado en F. DWORAK, Fernando. "¿Qué esperar de la LVIII Legislatura?" *Este país*, 114, septiembre de 2000, p.20.

<sup>17</sup> Entre la oposición prevalecía la visión de reducir el IVA como una opción muy redituable desde el punto de vista político. Por ejemplo, para Carlos Medina Plascencia: "promover un cambio en la política económica actual no es una cuestión que responda a acuerdos personales o entre partidos, sino que forma parte de la plataforma electoral de Acción Nacional, y que como tal cumplirá con lo que ofreció en sus campañas como la disminución del IVA." El mismo argumento era válido para el líder del PRD en la Cámara de Diputados, Muñoz Ledo: "La reducción del IVA es una demanda popular, todos los partidos de oposición lo hemos propuesto. Esta es nuestra plataforma de campaña." *La Jornada*, primero de agosto de 1997, p. 20.

gobierno del presidente Zedillo tenía que prevalecer el carácter técnico de la medida, y evitar, de esta manera, sus posibles consecuencias negativas en las finanzas públicas.<sup>18</sup>

Pero en el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, éstos fueron aprobados por la coalición PAN-PRI, y en contra votaron PRD-PT-PVEM.<sup>19</sup> Con ello se rompió por primera vez el bloque opositor.

En el caso de la Ley de Ingresos, se esperaba que el PRD, al menos en lo general, votara a favor de la propuesta PAN-PRI, y sólo en lo particular votaría en contra de algunos artículos.<sup>20</sup> En especial, porque en esta iniciativa de Ley se aprobaba para el Distrito Federal un techo de endeudamiento por 7 mil 500 millones de pesos, además, se incorporaban algunas propuestas *perredistas*.<sup>21</sup>

El Presupuesto de Egresos también contenía propuestas de la oposición: como un aumento importante de las aportaciones federales a las entidades federativas y municipios en un 37%, se establecieron mayores controles sobre el gasto ejercido por la Secretaría de Desarrollo Social y se aumentó en un 22% el gasto social, se disminuyó en 2 mil 840 millones el gasto corriente del gobierno federal, se destinaron mayores recursos para seguridad pública, se redujo la partida secreta del Presidente de la República y se establecieron mecanismo para su control, entre otras medidas.<sup>22</sup> Un elemento muy importante de este Presupuesto de Egresos fue la reducción de 6 mil 400 millones de pesos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, y con ello, se creó el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito

<sup>18</sup> Por ejemplo el presidente Zedillo reclamó al PRD que con la reducción del IVA le estaba dando la espalda al gobierno de DF, pues según el presidente, esa propuesta significaba que la Capital del país perdería recursos fiscales por 543 millones de pesos. "No deja de ser paradójico que el partido político que lo lleva hoy... a ser Jefe de Gobierno del DF, hoy le esté dando la espalda al ingeniero Cárdenas. Pero yo quiero decir enfáticamente que el presidente de la República no le dará la espalda al ingeniero Cárdenas." Declaración del presidente Ernesto Zedillo, en *Reforma*, 5 de diciembre de 1997, p. 8-A.

<sup>19</sup> En lo que se refiere a la Miscelánea Fiscal fue aprobada por unanimidad.

<sup>20</sup> En este sentido véase entrevista con Felipe Calderón, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PAN, en *La Jornada*, 13 de diciembre de 1997, p. 13.

<sup>21</sup> Por ejemplo Jorge Calderón, senador del PRD, establecía que se habían incorporado, en cinco artículos de la Ley propuestas de su partido, y que se estaba de acuerdo en las modificaciones a los impuestos sobre la renta y al activo, porque permitían exenciones en gasto e inversiones que realizan las empresas en investigación y desarrollo tecnológico. Entrevista a *La Jornada*, 13 de diciembre de 1997, p. 14.

<sup>22</sup> CASAR, María Amparo. "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso". Documento de Trabajo número 137, de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001, p. 16.

Federal, el cual tuvo recursos por 10 mil 719 millones de pesos.<sup>23</sup> Con esta medida, el gobierno del Distrito Federal se benefició de mayores recursos a través de estas transferencias federales.<sup>24</sup>

Era cierto que la agenda legislativa del PRD tuviera diferencias con la del PRI-PAN, en cuanto a la Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos,<sup>25</sup> pero había puntos de coincidencia, y, sobre todo, se consideraban medidas que beneficiarían al gobierno de la Ciudad de México (aprobación de monto de endeudamiento y aportaciones federales). Por esta razón, se esperaba que la fracción *perredista* votaría a favor de estas iniciativas. Pero este partido no quería asumir los costos políticos que implicaba votar por iniciativas más moderadas a las que ellos sostenían, querían presentarse como una fuerza política independiente al PRI-gobierno, que estaba a favor de cambios de fondo en la política económica del presidente Zedillo, y que estaba dispuesto a mantener la cohesión del bloque opositor. En este sentido, se quería trasladar los costos políticos al PAN por votar con el PRI, y por haber roto con la coalición opositora (*Grupo de los 4*).

"A los mismos *perredistas* les va a beneficiar lo que aprobó el PAN (Ley de Ingresos); se suben al camión, pero no quieren pagar el boleto. Toman los beneficios de la política, pero no asumen el costo y la decisión de esta responsabilidad.. Es muy fácil lavarse las manos y decir yo no voto con el PRI para no contaminarme, pero a ver ¿quién iba a dar las explicaciones de por qué se había quedado la gente sin presupuesto?"<sup>26</sup>

El PRD se benefició de que hubiera un presupuesto aprobado en tiempo y forma, con lo cual se evitaba una posible crisis institucional, así como los riesgos que implicaba para la economía del país. Pero lo más importante era que se beneficiaba de políticas a favor del DF, sin tener que asumir los costos de votar por estas iniciativas. Al no asumir costos y

<sup>23</sup> *La Jornada*, 14 de diciembre de 1997, en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>24</sup> Cuando se discutió la Ley de Coordinación Fiscal, el PAN y el PRI en un principio estuvieron de acuerdo en dejar fuera al Distrito Federal de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal por carece de estos mismos, y, además, era una forma de presionar al PRD para que se comprometiera a votar esta iniciativa. El PRD presionó y se comprometió a votar a favor de esta iniciativa, y de tal suerte, logró mantener estos recursos. *La Jornada*, 13 de diciembre de 1997, p. 12.

<sup>25</sup> En cuanto a la Ley de Ingresos, el principal reclamo del PRD era la libertad que se le otorgaba al Ejecutivo para contratar deuda pública interna y externa. En el caso del Presupuesto de Egresos, entre otras críticas, se establecía que las limitaciones aún no eran suficientes a la discrecionalidad del Ejecutivo en el ejercicio del gasto público: no haber desaparecido la partida secreta del Presidente y no haber autorizado un 5% de aumento a la burocracia, etc. *La Jornada*, 12 y 15 de diciembre, [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)

<sup>26</sup> Entrevista a Felipe Calderón, presidente del PAN, *La Jornada*, 13 de diciembre de 1997, p. 13.

recibir los beneficios de estas políticas, el PRD actuó como un jugador *free rider* o *gorrón*.<sup>27</sup> Por lo cual, fue el actor político que más ganó en este proceso de negociación.<sup>28</sup>

Otro elemento importante de este análisis es que a pesar de los incentivos por parte del PAN y el PRI a no cooperar con el Gobierno del DF; sin embargo, las preferencias y prioridades de estos partidos pudo generar las condiciones propicias para negociar recursos para el DF. Para el gobierno del presidente Zedillo era prioritario que las decisiones del Congreso no afectaran el rumbo de su política económica, y para el PAN era importante que hubiera más controles al gasto del gobierno y que se destinaran mayores recursos a estados y municipios (por el gran número de gobiernos locales con los que contaba). En ambos casos, la no-cooperación con el gobierno de Cárdenas quedaba en segundo plano, lo cual abría la posibilidad de negociar políticas a favor del Distrito Federal.

**PREFERENCIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL CONGRESO**

<b>PRI- GOBIERNO</b>	<b>PAN</b>	<b>PRD</b>
<p><b>Primera preferencia:</b> La aprobación de su paquete financiero y no ceder ante la oposición.</p>	<p><b>Primera preferencia:</b> Pasar sus propuestas en el paquete financiero y no colaborar con el PRI y PRD.</p>	<p><b>Primera Preferencia:</b> Mayores recursos para el DF y no-colaborar con el PAN y el PRI.</p>
<p><b>Segunda preferencia:</b> La aprobación de su paquete financiero y ceder ante oposición</p>	<p><b>Segunda preferencia:</b> Pasar sus propuestas en el paquete financiero y colaborar con el PRI y el PRD.</p>	<p><b>Segunda preferencia:</b> Mayores recursos para el DF y colaborar con el PRI y el PAN.</p>
<p><b>Tercera preferencia:</b> La no-aprobación de su paquete financiero y ceder a favor de la oposición.</p>	<p><b>Tercera preferencia:</b> No pasen sus propuestas y colaborar con el PRI y el PAN.</p>	<p><b>Tercera preferencia:</b> No obtener recursos para el DF y colaborar con el PRI y el PAN.</p>

<sup>27</sup> En teoría de la elección racional se conoce como *free rider* (o *gorrón* en español) aquel que se beneficia de un bien público sin colaborar o aportar a su formación.

<sup>28</sup> En un momento dado, el diputado e hijo del Jefe de Gobierno, Lázaro Cárdenas Batel, declaró que el voto en contra a la Ley de Ingresos no significaba darle la espalda "al gobernador del Distrito Federal, sino actuar en consecuencia porque no se puede pedir una ley para el país y excepciones para el Distrito Federal." En realidad no se daba la espalda a nadie porque se estaba actuando como un *gorrón* que se disfrutaba de mayores beneficios para el Gobierno del DF, sin asumir los costos de aprobar esta iniciativa. *La Jornada*, 13 de diciembre de 1997, p. 14.

De acuerdo con esta ordenación de preferencias de los actores políticos, un *equilibrio subóptimo*<sup>29</sup> sería que todos optaran por su segunda preferencia, en la cual todos avanzan en su agenda legislativa, pero ceden ante los demás. Este era el escenario que posiblemente preveían el PAN y el PRI: que el PRD apoyaría la propuesta de Ley de Ingresos porque se estaba aprobando un techo de endeudamiento para el DF. Sin embargo, el PRD al jugar como un *free rider* logró que se impusiera su primera preferencia: mayores recursos para el DF y no cooperar con el PRI y el PAN.

Incluso, si se hace un análisis más detallado de los costos para el PAN y el PRI: de ceder entre ellos o ceder a favor del PRD, dada la cercanía ideológica de posiciones entre estos dos partidos,<sup>30</sup> era más costoso para el PRI ceder con el PRD que con el PAN, y viceversa. Por ello, el ganador que obtuvo mayores beneficios y no asumió los costos fue el PRD, y para el PAN y el PRI fueron muy costosas sus estrategias en la aprobación de la Ley de Ingresos.

En el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, sí se cumplió la segunda preferencia de todos los jugadores: todos cedieron para que pasaran sus propuestas. En esta votación, el PRD sí decidió votar con el PAN y el PRI para que le fuera aprobado el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal. Como esta Ley se aprobó después de la Ley de Ingresos, aquí el PAN y el PRI condicionaron la incorporación del DF a este fondo a cambio de voto *perredista*.<sup>31</sup> Con ello, se evitó que el PRD volviera a jugar como una *gorrón*.

En la discusión del paquete financiero para el año de 1999, el PRD apostó nuevamente a la intransigencia, a la posición de *gorrón* o *free rider*, sin embargo, en esta ocasión hizo malos cálculos de costo-beneficio al asumir estas estrategias, y sobre todo, porque el PRI y el PAN ahora sí sancionaron al PRD por no cooperar. Los costos para el Gobierno de Cárdenas

<sup>29</sup> Un equilibrio subóptimo significa que ninguno de los jugadores obtiene su mejor ganancia, pero todos gana en un punto en el cual no tienen incentivos para cambiar de estrategias. Lo que gane uno lo pierden todos, y se rompe el equilibrio.

<sup>30</sup> En especial, tomando en cuenta la frecuencia con la que se presentaron en coalición: "(...) en materia económica, la cercanía entre el PRI y PAN. Si se toman los cuatros periodos (2 ordinarios y 2 extraordinarios) del segundo año de la presente Legislatura se observa que la coalición más frecuente en este rubro es la de PRI-PAN (47.37%)." CASAR, Ma. Amparo. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados... p. 10.

<sup>31</sup> La Ley de Ingresos se aprobó el 11 de diciembre y la de Coordinación Fiscal el 14 del mismo mes.

fueron aún mayores, pues el Congreso le redujo recursos en su último año al frente de la Ciudad de México.

En 1998, el PRD votó en contra de todo el paquete financiero (Ley de Ingresos, Miscelánea Fiscal, Ley de Coordinación Fiscal y Presupuesto de Egresos), y por asumir esta estrategia no obtuvo los beneficios de mayores recursos para el DF. Tuvo que asumir los costos por la no-cooperación. El Congreso no aceptó los montos de endeudamiento solicitados por el Distrito Federal (de 7, 500 millones sólo aprobó 1,700 millones), y se le excluyó de recibir recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, lo cual representó no recibir recursos por 6, 587 millones de pesos<sup>32</sup>. Es decir, el PRD no pudo actuar como un jugador *gorrón*, pues el PRI y el PAN lo sancionaron por la no-cooperación, le impusieron costos por su decisión de no votar a favor del presupuesto.

Al igual que el año anterior, había la posibilidad de que el PRI y el PAN optaran por políticas que beneficiaran a la Ciudad, siempre y cuando el PRD negociara y cediera en algunos puntos de su agenda legislativa a favor del paquete financiero. Se podía llegar a un equilibrio *subóptimo*, en donde todos ganaban (aunque no con su mejor ganancia). Al mantener su estrategia de no-cooperación, el resultado de las negociaciones fue el de *un juego de suma cero*.<sup>33</sup> en donde ganó la coalición PRI-PAN y perdió el PRD.

En un escenario hipotético se podría establecer que si el PRD hubiera cedido en la aprobación de la Ley de Ingresos, al menos en lo general, quizás hubiera obtenido un monto de endeudamiento más alto, y su voto a favor del Presupuesto de Egresos y la Ley de Coordinación Fiscal le hubiera permitido no ser excluido del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios.<sup>34</sup> El PRD optó por una posición de intransigencia, de no asumir los posibles costos políticos de votar a favor de este paquete financiero.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Gobierno del Distrito Federal, Síntesis de Algunas Acciones de Gobierno. Reporte Especial, julio de 1999, p.59, y véase Conferencia de prensa de Cuauhtémoc Cárdenas, *La Jornada*, 2 de enero de 1999, p.21.

<sup>33</sup> En un juego de suma cero, lo que un jugador gana el otro lo pierde. Siempre hay ganadores y perdedores.

<sup>34</sup> Por las críticas periodísticas de esa época y las declaraciones de diferentes actores políticos se puede deducir que hubo la intención del PAN y el PRI de llegar algún acuerdo con el PRD. "Que se pudran' espetó Muñoz Ledo cuando los panistas intentaron un acercamiento con el perredismo y le ofrecieron autorizar a Cuauhtémoc Cárdenas el endeudamiento que solicitó -de 7 mil 500 millones de pesos- y otorgar más recursos al Distrito Federal, a cambio de que el PRD avalara, sin condiciones, sus propuestas de ingresos, miscelánea y coordinación fiscal." *La Jornada*, 30 de diciembre de 1998. "A cambio de su apoyo, panistas y priistas ofrecieron a los perredistas aprobar la solicitud de 7 mil 500 millones de pesos que hizo al Congreso al Gobierno del

El PRD no quiso asumir los costos de aprobar un paquete financiero que contemplaba: aumento de impuestos, recortes al gasto público y otorgar recursos para el rescate bancario. Para el partido, su voto en contra era una forma de legitimarse como una fuerza política de oposición independiente, y en esta misma lógica, trató de cargarle los costos al PAN de aprobar las iniciativas del Ejecutivo.<sup>36</sup> Para el partido estos eran los beneficios de su decisión, pero en el análisis *costo-beneficio* los saldos fueron negativos.

Mantener esta estrategia de no-cooperación le costo al Gobierno del Distrito Federal perder recursos, aproximadamente, por 12 mil 387 millones de pesos,<sup>37</sup> lo cual representaba un monto mayor a la deuda heredada por la administración de Oscar Espinosa Villareal (11, 780 millones de pesos).<sup>38</sup> La pérdida de estos recursos afectaba principalmente al desarrollo de infraestructura, obras públicas y en la implementación de políticas de medio ambiente, vivienda y desarrollo social.<sup>39</sup> Estos eran temas muy importantes para la agenda de gobierno de Cárdenas.

Para Cárdenas en su último año de gobierno hubiera sido muy importante contar con estos recursos. Tener mayores ingresos significaba, obviamente, avanzar en la implementación de

---

Distrito Federal. La oferta fue rechazada de plano. 'Nos querían chantajear de manera miserable', reprocha Alfonso Ramírez Cuellar. Con tal de atraer los votos perredistas, el propio secretario de Gobernación, Francisco Labastida llamó a Cuauhtémoc Cárdenas para proponerle alternativas y aprovechar su influencia sobre los diputados del PRD..." *Proceso*, 1157, 3 de enero de 1999, p. 11.

<sup>35</sup> Al interior de la fracción parlamentaria había quienes no estaban de acuerdo con esta postura *rupturista* del partido, como era el ala más moderada de la fracción (Demetrio Sodi y Ricardo García Sáinz) y el grupo *cuauhtemista* entre los que se encontraba Lázaro Cárdenas Batel). Ellos estaban a favor de aceptar la propuesta *paralista* de mayores recursos para el DF; por ejemplo, véanse las declaraciones del diputado Lázaro Cárdenas Batel en cuanto a la decisión de no aceptar las estrategias de negociación, en *Proceso*, 1157, 3 de enero de 1999, p. 11.

<sup>36</sup> "Ellos (PAN, y PRI) están obligados a ponerse de acuerdo porque legalizaron el desaguisado llamado Fobaproa. Que se hagan cargo de sus actos política y socialmente." Declaración de Pablo Gómez a *La Jornada*, 30 de diciembre de 1998.

<sup>37</sup> Se consideraron los 5 mil 800 millones de pesos no aprobados como monto de deuda (el Congreso sólo aprobó el 22.7% que eran 1, 7000 millones) y perdió 6 mil 587 millones de pesos por ser excluido del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipales. Datos obtenidos de Gobierno del Distrito Federal, Cuenta Pública de 1999, resultados generales, 1999, p. 53.

<sup>38</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Síntesis de algunas acciones de gobierno*. Reporte Especial, julio de 1999, p. 59.

<sup>39</sup> "En diciembre pasado el Gobierno del Distrito Federal propuso al Ejecutivo Federal que, en el presupuesto que presentaría al Congreso de la Unión, incluyera la autorización para ejercer créditos por 7, 500 millones de pesos para proyectos estratégicos que están vinculados con la preservación y mejoramiento del medio ambiente, transporte público, drenaje, agua potable, vivienda, programas de seguridad pública de justicia, culturales, de desarrollo urbano y rural. No obstante el Congreso de la Unión rechazó dicha solicitud." *Ibidem*.

políticas y obras públicas, lo cual hubiera favorecido a una mejor evaluación de Cárdenas como gobernante. No contar con estos recursos ponía al gobierno del Distrito Federal en el dilema de escoger, entre otras alternativas: *o cobrar mayores impuestos o recortar gastos a programa de gobierno*. La alternativa que se escogió fue la segunda, con lo cual se evitaba el costo político de aumentar impuestos, pero se asumía una estrategia que no permitiría avanzar mucho en la agenda de gobierno *perredista*.<sup>40</sup>

En las elecciones del 2000, el elemento de mayor peso que consideraría el elector para votar por el PRD fue en función de la evaluación de la gestión de Cárdenas, y no por la actuación de la fracción parlamentaria de este partido en el Congreso. Es decir, no se iba a evaluar, en especial, la legitimidad de una posición de independencia en el Congreso, como argumentaba el PRD, sino las acciones y capacidades del gobierno de la Ciudad para resolver problemas.<sup>41</sup> Por tal motivo, los costos de la intransigencia fueron muy altos, y una mala elección.

La discusión del paquete financiero del 2000 se dio en un año electoral (que era el último del sexenio del presidente Zedillo y de la administración *perredista* en el Distrito Federal). Estos factores influyen en las preferencias y en los incentivos de los diferentes actores al momento de definir sus estrategias en el Congreso. Dado sus objetivos estratégicos, los incentivos van a ser mayores hacia la cooperación.

Para el gobierno del presidente Zedillo era sumamente importante que se aprobara un presupuesto equilibrado, que no pusiera en riesgo la estabilidad económica al final de su administración. Por su parte, el PAN tenía que resolver el dilema de seguir apoyando un presupuesto en coalición con el PRI, o apostar por un bloque opositor. Una alianza con el PRI le permitiría seguir avanzando en sus propuestas de agenda legislativa, por la cercanía de sus posturas en política económica (como se había mostrado en la aprobación de los anteriores paquetes financieros), pero también tenía que asumir el costo político de no

<sup>40</sup> Asumir esta alternativa era una estrategia bastante moderada y poco agresiva, dado que durante 1998 la evaluación del gobierno de Cárdenas, en términos generales, había sido reprobatoria (ver capítulo 5). En ese contexto, era importante avanzar en la agenda de gobierno y tener buenos resultados en el corto plazo para remontar esta mala evaluación.

<sup>41</sup> "Si el precio que se tiene que pagar es la represalia del presidente Zedillo contra el gobierno del Distrito Federal, lo preferimos a aprobar un presupuesto que beneficie sólo a unos cuantos", declaraciones de López Obrado, en *La Jornada*, 30 de diciembre de 1998.

presentarse en tiempos electorales como una fuerza política independiente. Además, en la aprobación del presupuesto se tocarían temas muy controversiales, como la asignación de recursos para el Instituto de Protección para el Ahorro Bancario y al Fondo para la protección de los Ahorradores (IPAB-FOBAPROA), lo cual no era políticamente correcto en ese momento. Por ello, para el PAN era importante llegar algún acuerdo con el PRD.

Para el PRD, dada su experiencia del año anterior, estaba claro que ya no iba a poder jugar como un *free rider*, pues corría el riesgo de volver a ser sancionado con menores recursos para el Distrito Federal. Era el último años de la administración *perredista*, Cárdenas había terminado su gestión con una muy mala evaluación y las tendencias electorales de ese momento ponían en riesgo la posibilidad de que el partido pudiera seguir gobernando la Ciudad (pese a la popularidad de la nueva Jefa de Gobierno, Rosario Robles).<sup>42</sup> En tal sentido, los incentivos eran más fuertes para cooperar y formar coaliciones que los beneficiaran en el Congreso.

Una alianza entre el PAN y el PRD tenían el incentivo de apoyar un presupuesto que destinaría mayor recursos a estados y municipios, lo cual además de darles legitimidad electoral, abría la posibilidad de tener mayores ingresos para los estados en los cuales gobernaban.<sup>43</sup> En el caso del gasto social, para la oposición era importante imponerle una serie de candados y mecanismos de fiscalización para evitar su posible uso electoral por parte del PRI y del Gobierno Federal.<sup>44</sup>

Como se observa, el contexto electoral del 2000 propició los incentivos a cooperar en función de objetivos estratégicos. Por ejemplo, en la votación de la Ley de Ingresos y la Miscelánea

<sup>42</sup> En una encuesta de Reforma, de septiembre de 1999, se registraba que el PRI estaba a la cabeza de las preferencias electorales con el 26%, el PAN con el 21% y el PRD había caído al tercer lugar con el 19%. *Reforma*, 6 de septiembre de 1999, p. 1-B

<sup>43</sup> El PAN y el PRD también propugnaban porque el criterio de asignación de los fondos federales a favor de entidades federativas fuera demográfico y no de marginación. En las entidades más pobladas gobernaban el PAN y el PRD por ejemplo, Nuevo León, Jalisco y el DF. *Reforma*, 7 de diciembre de 1999, p. 4-A

<sup>44</sup> "Se consideró necesario tomar las medidas adecuadas para evitar que el gasto público sea utilizado para favorecer a un partido político en las próximas elecciones presidenciales; para lograr lo anterior, se deberán de establecer calendarios precisos de tal gasto para los programas sociales, seguir lineamientos claros para su operación, evitar su difusión en los días anteriores a la elección e informar a la ciudadanía que se trata de acciones de Gobierno que no son atribuibles a ningún partido político." Fragmento del dictamen apoyado por la oposición PAN-PRD para el Presupuesto de Egresos de la Federación, *Reforma*, 16 de diciembre de 1999, p. 4-A.

Fiscal, el PRD por primera vez decidió votar junto con el PRI (contrariamente a su postura de intransigencia que había mantenido en los dos años anteriores).<sup>45</sup> En compensación a este cambio de postura del PRD, el PRI aceptó un techo de endeudamiento para el DF por 6, 000 millones de pesos,<sup>46</sup> y la desaparición de los candados que en un principio se pretendía establecer para su ejercicio.<sup>47</sup> La necesidad de obtener mayores recursos para la Ciudad en una situación política tan apremiante para el PRD, representaba un mayor beneficio que los costos por abandonar su postura de fuerza política *rupturista e independiente*.

Para el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación, las negociaciones fueron más complicadas<sup>48</sup> y las coaliciones fueron diferentes a las que se formaron para la Ley de Ingresos. En primer término, como el Presupuesto de Egresos sólo necesita la aprobación de la Cámara de Diputados, se evitaba el veto priista en el Senado, y con lo cual, una alianza opositora era más viable. Los incentivos para el PRD fueron a favor de una coalición con el PAN.

El PRI en esta iniciativa no optó por una alianza con el PAN o el PRD, sino trató de romper el bloque opositor para lograr una coalición ganadora, a través del apoyo del PVEM, y en especial, del PT.<sup>49</sup> La respuesta del PAN y del PRD fue la de amenazar a estos partidos de romper sus alianzas para la elección presidencial y Jefe de Gobierno si votaban con el PRI.<sup>50</sup> A pesar de la amenaza, la fracción parlamentaria del PT se dividió a la hora de votar el

<sup>45</sup> El PRD, además de votar en lo general la Ley de Ingresos y la Miscelánea Fiscal con el PRI, votaron juntos 12 de los 16 artículos y adiciones que se hicieron a la iniciativa original.

<sup>46</sup> El Gobierno de Rosario Robles solicitó la autorización de un monto de deuda por 9 mil millones de pesos, después la coalición PAN-PRD hizo el planteamiento de 7 mil millones, pero el PRI quería otorgar 5 mil millones y varios candados para su solicitud. Véase *Reforma* 14 y 15 de diciembre de 1999, p. 6-A y 6-A, respectivamente.

<sup>47</sup> La Miscelánea Fiscal fue aprobada con el voto del PRI (238), el PRD (104), PAN (103), PT (8), PVEM (3) e independientes (2), y en contra, PAN (9) y un independiente. En el caso de la Ley de Ingresos, en lo general, votaron a favor el PRI (237), PRD (111), PAN (27), PT (13), PVEM (1) y tres independiente, y en contra PRD (4), PAN (8) y un independiente. CASAR. *El proceso de negociación...* p.29. Los cuatro votos *perredistas* en contra de la Ley de Ingresos fueron del grupo Nueva República que apoyaba a Porfirio Muñoz Ledo, quien ya había dejado al partido y se había constituido en diputado independiente. *Reforma*, 16 de diciembre de 1999, p. 6-A

<sup>48</sup> Los factores que más complicaron la aprobación de este Presupuesto fueron la asignación de recursos para el Instituto para el Ahorro Bancario (IPAB), y para gasto social.

<sup>49</sup> El PT había ganado 7 curules en la Cámara de Diputados, pero posteriormente se fueron sumando a esta fracción diferentes escisiones de otros partidos (del PAN y el PVEM), para quedar integrada por 11 diputados. Por ello era atractivo para el PRI contar con esos votos y poder vencer al bloque opositor. Véase a CASAR, María Amparo, *El proceso de negociación...*

<sup>50</sup> Como se recordará, el PVEM apoyó las candidaturas de Acción Nacional a la presidencia de la República y para Jefe de Gobierno en el DF, y el PT hizo lo propio con el PRD.

Presupuesto de Egresos. Después de tres intentos fallidos de votación, el Presupuesto de Egresos de la Federación fue aprobado con el consenso, en términos generales, por todas las fracciones parlamentarias.<sup>51</sup>

Las alternativas de estrategia del PRD fueron hacer coalición con el PRI en la Ley de Ingresos para lograr mayores montos de endeudamiento. En el Presupuesto de Egresos ir con el PAN, con lo cual, se obtenía mayores recursos para gasto social y a estados y municipios (avanzaba en su agenda legislativa), se imponían controles electorales al gasto social del gobierno, y se evitaba el costo político de apoyar un presupuesto que destinaba recursos públicos para el IPAB. El PRD no cometió el error de 1998, en el cual optó por una estrategia de intransigencia que fue muy costosa para el gobierno de Cárdenas.

Esta rectificación tardía de la estrategia del PRD en el Congreso pudo tener sus costos para la campaña presidencial de Cárdenas. Tener mejores condiciones presupuestales para el último año de gobierno *perredista* y no en el último de Cárdenas, le abrió la posibilidad al PRD de mantener la Ciudad, pero se corrió el riesgo de que el elector hiciera una evaluación comparativa entre Cárdenas y Rosario Robles. La Jefa de Gobierno con mayores recursos podía avanzar más rápido en la agenda de gobierno, y los resultados al corto plazo podían ser más visibles. En tal sentido, el electorado podría concluir que Cárdenas no tuvo las mismas capacidades para resolver los problemas de la Ciudad, que sí tuvo Rosario Robles.<sup>52</sup>

En materia política, la principal facultad que tiene el Congreso de la Unión, con respecto al Distrito Federal, es la de reformar el Estatuto de Gobierno. Si el gobierno de Cárdenas quería llevar a cabo alguna reforma de fondo a la organización política de la Ciudad, su partido tenía que interactuar estratégicamente con las otras fracciones parlamentarias. En materia política los incentivos de los partidos eran diferentes a los de carácter financiero. El PRI y el gobierno del presidente Zedillo no tenían los incentivos a cooperar en esta materia con el Gobierno del DF, pues aprobar una reforma política podía significar un éxito político para Cárdenas. Sin

<sup>51</sup> Sólo votaron en contra un diputado del PRD, 6 del PAN y un independiente. Hubo 10 abstenciones: uno del PRD, 6 del PAN, 2 del PT y un independiente. CASAR, María Amparo, *El proceso de negociación...*, p. 22.

<sup>52</sup> Como se verá en el capítulo 5, las evaluaciones de la gestión de Rosario Robles fueron más altas que las de Cárdenas.

embargo, Acción Nacional sí tuvo los incentivos a cooperar en la reforma política del DF (1998-1999).

La reforma política propuesta por el gobierno de Cárdenas otorgaba mayores facultades a los gobiernos delegacionales, que sería electos en el año 2000; además, planteaba una organización política muy similar a la de los cabildos municipales (se elegirían órganos de gobierno colegiados).<sup>53</sup> El incentivo del PAN para colaborar con esta reforma era que otorgaba un mayor nivel de autonomía a los gobiernos delegacionales con respecto a las autoridades centrales del Distrito Federal. Con estos cambios, Acción Nacional se beneficiaba en la perspectiva de ganar algunas delegaciones, máxime en un contexto de relaciones entre gobiernos yuxtapuestos (de diferente partido).

El PAN y el PRD lograron pasar esta reforma en la Asamblea Legislativa y en la Cámara de Diputados, pero con la oposición priista. En el Senado el PRI hizo uso de su mayoría y la reforma no pasó como originalmente se elaboró. La reforma que finalmente se aprobó en el Senado dio como resultado la elección de Jefes Delegacionales como titulares de estas demarcaciones, en lugar de un órgano colectivo, como se proponía en la propuesta PAN-PRD. La reforma priista dio como resultado autoridades vulnerables y dependientes del gobierno central del DF.<sup>54</sup>

#### 4.1.3 Poder Ejecutivo federal

**E**l presidente de la República era otro actor institucional importante. Al Ejecutivo Federal le correspondía, entre otras facultades, tomar en consideración y enviar al Congreso los montos de endeudamiento propuestos por el Jefe de Gobierno, así como el nombramiento del titular de seguridad pública y administración de justicia en la Ciudad a propuesta del Ejecutivo local.

<sup>53</sup> "El PAN y el PRD plantearon en la Mesa de la Reforma simplemente que las delegaciones pasarían a ser órganos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, similares pero no iguales a los municipios establecidos en el artículo 115 constitucional." Marván, Ignacio. *La cuestión del gobierno representativo*. Documento de Trabajo, núm. 130, 2000, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, p. 15.

<sup>54</sup> Véase *idem*.

Desde el punto de vista político, el hecho de que Cuauhtémoc Cárdenas fuera de diferente partidos al del presidente de la República (y su principal adversario político rumbo a la elección del 2000) planteaba un escenario de no-cooperación entre el presidente Zedillo y el Jefe de Gobierno; sin embargo, al igual que en la relación con el Congreso, los objetivos estratégico y la ordenación de preferencias de los actores políticos crearon los incentivos que abrían la opción de la negociación y la cooperación, sin dejar de lado la competencia y el antagonismo cotidiano entre partidos. Por ejemplo, la atribución del Presidente de enviar al Congreso los montos de endeudamiento para el DF, en realidad no era tan importante pues la negociación real se dio en la arena legislativa, más que en el entorno de la relación entre el Ejecutivo federal y el local.<sup>55</sup>

De cualquier forma, el Presidente fue un actor estratégico importante, un jugador que interactuaba con las diferentes fracciones parlamentarias a fin de que se aprobara su paquete financiero. En ese contexto, los montos de endeudamiento y fondos federales para la Ciudad eran elementos de negociación para el gobierno del presidente Zedillo, a cambio de que se avanzara en su agenda financiera en el legislativo.

Otra atribución importante del Ejecutivo federal (de acuerdo al artículo 34 del Estatuto de Gobierno) es la designación de quiénes se harán cargo de la seguridad pública en el Distrito Federal. En ese aspecto, el presidente Zedillo dio al gobierno de Cárdenas la total libertad de nombrar al Procurador General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública. Además de ser un buen gesto de voluntad política con el nuevo gobierno del Distrito Federal, también significaba la entrega de la total responsabilidad del manejo de una situación tan delicada y compleja como la seguridad pública en la Ciudad de México, así como de los costos propios por el no-cumplimiento de la misma.

Obviamente no siempre hubo la posibilidad de generar los incentivos para la cooperación; por ejemplo el gobierno del presidente Zedillo se negó a absorber la deuda que heredaría el nuevo gobierno *perredista*, quien consideraba que había sido contratada como oficina del gobierno federal, y por tal motivo, le correspondía asumir. También el Ejecutivo federal no

<sup>55</sup> Posiblemente en otro contexto de predominio priísta en el Congreso, cuando éste no era un actor político relevante, la relación del Jefe de Gobierno con el Ejecutivo federal hubiera sido fundamental.

aceptó, al igual que el Congreso, incorporar al DF de la asignación de fondos federales para infraestructura municipal. En el caso de la negativa del Ejecutivo a mandar las reformas necesaria para que el Congreso aprobara los montos de endeudamiento solicitados por el gobierno del DF, tenía que ver más con las sanciones que le impusieron al PRD por no votar el paquete financiero de 1999 (una especie de incentivos negativos para que no actuara como *gorrón*). Como se observa, los incentivos a colaborar estaban determinados por la interacción estratégica de los actores políticos, de lo contrario, era muy difícil la cooperación a favor del gobierno de Cárdenas.

También hubo diferentes momentos coyunturales que pusieron en conflicto la relación entre el gobierno federal y el de la Ciudad.<sup>56</sup> Pero en realidad, más que nada eran situaciones coyunturales que los actores políticos tratan de aprovechar en un contexto de competencia política, pues en la relación entre niveles de gobierno hay inercias institucionales que permiten la colaboración entre las diferentes oficinas gubernamentales.

En términos generales, la relación entre el gobierno de Cárdenas y el del presidente Zedillo se dio en un contexto de competencia política y de toma de decisiones estratégicas, y en función de las mismas se podían definir relaciones de cooperación o de conflicto.

#### 4.2 Actores políticos y sociales

**E**n un contexto de competencia los incentivos de los partidos de oposición son a no cooperar, a menos que se establezca una interacción estratégica y que sus preferencias los obliguen a cambiar de estrategia. En el caso del Distrito Federal, una mala administración *perredista* abría la oportunidad para que la oposición (PRI o PAN) se recuperaran electoralmente (ganar la Ciudad), y, además, se debilitaba a un competidor potencialmente importante para la elección presidencial del 2000.

En la arena de las instituciones, Cárdenas tenía la ventaja de contar con una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, lo cual le permitía superar la estrategia de no-

<sup>56</sup> Por ejemplo las acusaciones de la secretaria de Gobernación en contra del gobierno de Cárdenas por estar de tras del conflicto estudiantil en la UNAM, entre otros tantos.

cooperación de la oposición, que en dado momento podría bloquear las políticas del Gobierno del Distrito Federal. En consecuencia, tenía la libertad de diseñar su agenda legislativa, en especial su paquete financiero (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos y Código Financiero).

El otro actor institucional, el Congreso de la Unión también tenía los incentivos a no cooperar, pero la necesidad de formar coaliciones entre las diferentes fracciones parlamentarias abrió la posibilidad de llegar a acuerdos a favor del Gobierno del DF. Pero el PRD en la Cámara de Diputados no aprovechó esta opción.

Sin embargo, estas ventajas políticas que tenía Cárdenas en su relación con los partidos de oposición en la esfera de las relaciones entre poderes y niveles de gobierno, no eran las mismas en cuanto a su relación con los grupos de presión y los movimientos sociales. En este caso, el PRI ha tenido una fuerte presencia a través de sus estructuras corporativas. Por tal motivo, las estrategias de Cárdenas fueron en el sentido de crear incentivos para lograr la cooperación o desincentivar acciones de protesta que pudieran ser un factor de desestabilización para su gobierno.

Las acciones de protesta, como las *marchas*, manifestaciones y bloqueos, eran de los principales conflictos que había heredado la administración de Cuauhtémoc Cárdenas.<sup>57</sup> En 1996, las organizaciones más activas en acciones de protesta<sup>58</sup> eran el sindicato de la empresa de transporte público de la Ciudad, *Ruta 100* (SUTAU), y el sindicato de trabajadores del Distrito Federal (SUTGDF), pese a ser un sindicato priísta. También se encontraban organizaciones que simpatizaban o que pertenecían al PRD, como el Barzón, la Asamblea de Barrios, el Frente Popular Francisco Villá, la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, el Movimiento Urbano Popular y la Asamblea de Ciudadanos Deudores de la Banca (ver anexo 4.1).

<sup>57</sup> Por ejemplo de enero a octubre de 1997 se originaron 2 mil 446 protestas (ocho por día) y 972 mil personas se movilizaron por las calles de la Ciudad con plantones, marchas y concentraciones. Datos de la Coordinación de Gestión Social del DDF, citado en *La Jornada*, 3 de diciembre de 1997, p. 56.

<sup>58</sup> Las acciones de protesta que considera el trabajo de Kathleen Brun son asambleas, huelgas, tomas, verbales y otros. BRUN, Kathleen. "Cuauhtémoc rey: El PRD en el poder", en Espinosa Valle, Víctor Alejandro. *Alternativa y transición política ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, 2000, p. 135.

De igual manera, entre las demandas más comunes que se plantearon en el penúltimo año de la administración priísta estaban, en primer lugar, aquellas relacionadas con conflictos laborales, lo cual coincidía con que las organizaciones más activas eran sindicatos. En segundo lugar, se encontraban aquellas que tenían que ver con solicitudes de espacios y otras demandas para vendedores, así como derechos humanos. Las menos comunes eran electorales y tráfico/estacionamiento (ver anexo 4.2).<sup>59</sup>

En el primer año de Gobierno de Cárdenas aparecieron las organizaciones de la estructura corporativa priísta como las más activas, de las cuales se destacaba el SUTGDF. Entre estas organizaciones priísta estaban la Alianza Metropolitana de Organizaciones Populares, la Confederación de Nacional de Comerciantes y Prestadores de Servicios, la CNOP-taxistas y CNOP-vendedores, el Movimiento Territorial, entre otras. En contraste, las organizaciones a fines al PRD, salvo la Asamblea de Barrio, ya no aparecían como las más activas, y de igual forma, el SUTAUUR dejó de ser la más activa.

En cuanto al tipo de demandas, en 1998 los conflictos laborales seguían manteniéndose como los más frecuentes, aunque con un porcentaje bajó con respecto a 1996. Ello se debió quizás porque el Sutaaur-Ruta 100 dejó de estar entre las organizaciones más activas. El tipo de demandas que tuvieron un mayor incremento fueron las que estaban enfocadas en pro/contra de una política, esp. funcionario del gobierno (pasó de 3.8% a 13.6%), y por corrupción (del 6.8% al 13.6%). Posiblemente, una explicación de estos incrementos se debió a la inexperiencia de los nuevos funcionarios públicos.

Como se observa, las organizaciones políticas afines al PRD dejaron de ser de las más combativas en cuanto al nivel de protestas en contra de la autoridad; sin embargo, llegar a este punto no era tan sencillo, tomando en consideración lo fraccionado y beligerante de las luchas internas. Por tal motivo, además de la lealtad propia del partido a favor de Cárdenas, también se tenía que definir incentivos para reafirmar la colaboración de estas organizaciones. Incentivos como la elaboración de políticas públicas<sup>60</sup> o posiciones en el gabinete de Cárdenas.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> *Ibidem.* p. 134

<sup>60</sup> Así por ejemplo, el Frente Popular Francisco Villa sin tener una relación permanente con el partido sino más bien de carácter coyuntural, y caracterizada por ser una organización muy intransigente, en 1999, el Gobierno

El mayor riesgo para el gobierno *perredista* estaba en las acciones que pudieran llevar a cabo las organizaciones priístas, y que con ello pudieran provocar un entorno de ingobernabilidad. El PRI en el Distrito Federal cuenta con organizaciones importantes como el Movimiento Territorial, organizaciones de comerciantes ambulantes, locatarios, taxistas, Antorcha Campesina, entre otras tantas. Todas pertenecientes a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Pero el riesgo aún mayor provenía del Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal, pues en dado momento podía amenazar con paralizar al gobierno. De hecho, fue el SUTGDF la organización más activa en movilizaciones y toma de oficinas pública en contra del Gobierno de Cárdenas.

Las motivaciones de las acciones de protesta del SUTGDF no sólo tenían el objetivo de presionar a un gobierno de oposición y crear una situación de ingobernabilidad, que a la larga favoreciera al PRI; sino también, era una manera de presionar para satisfacer demandas sindicales, y sobre todo, persuadir al Gobierno del DF para que no tocara sus feudos de poder y corrupción.

Esto implicaba un freno para la administración *perredista* si intentaba llevar a cabo políticas anticorrupción en contra de este sindicato. Con ello, perdía la posibilidad, entre otros aspectos, de legitimarse ante la opinión pública como un gobierno honesto y de cambio. Pero también, el costo de la confrontación era alto, pues el sindicato podía recurrir a los paros y toma de oficinas, con lo cual se interrumpirían la prestación de servicios o la parálisis de ciertas áreas de gobierno. De igual forma, esta situación tendría sus costos por el descontento de la población afectada, y pondría al gobierno en el dilema de hacer uso o no de la fuerza pública. Esta alternativa tenía sus respectivos costos para la legitimidad de un gobierno de izquierda, y sobre todo, para los objetivos políticos de Cárdenas de competir por la Presidencia.

---

de Cárdenas le otorgó un crédito por 14 millones de pesos para vivienda en la Delegación Iztapalapa. Véase a "Da Cárdenas créditos a militantes 'villistas'", *Reforma*, 26 de febrero de 1999, p. 4-B.

<sup>61</sup> Entre los líderes de organizaciones sociales del PRD que ocuparon cargos en la administración de Cárdenas estaban René Bejarano (Director General de Gobierno), quien es el líder de la principal corriente *perredista* en la Capital y de la Unión Popular Nueva Tenochtitlán. En el ámbito de las Delegaciones, por ejemplo, Francisco Saucedo, uno de los líderes importantes de la Asamblea de Barrios era subdelegado Jurídico y de Gobierno de la Delegación Cuauhtémoc, y en la Subdelegación de Desarrollo Social de Iztapalapa, se encontraban líderes de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, entre otros tantos ejemplos.

Los costos para el sindicato por seguir una estrategia de confrontación tenían que ver con enfrentar el posible uso de la fuerza pública o sanciones administrativas, el riesgo de que proliferaran las disidencias internas o perder en una mayor proporción sus privilegios.

Estas condiciones de la relación entre el sindicato y el Gobierno del DF planteaban una confrontación, en la cual, era muy importante la capacidad de hacer creíbles las amenazas de cada jugador.<sup>62</sup> En tal escenario, la amenaza del gobierno del DF era a través de afectar intereses por medio de una política anticorrupción, imponer sanciones de carácter legal o administrativas, y si había confrontación, el uso de la fuerza pública. Por su parte, el sindicato amenazaría con recurrir al paro, toma de oficinas y acciones que en general dificultarían el ejercicio de gobierno.

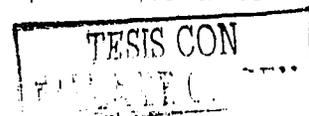
Un ejemplo de esta posible relación de confrontación entre el sindicato y el gobierno del DF, se dio cuando la administración de Cárdenas retiró por corrupción a los inspectores de las delegaciones (que entre otras cosas verificaban el comercio en vía pública o establecimientos mercantiles), y la respuesta sindical fue la toma de algunas oficinas públicas. Como resultado el sindicato logró que estos inspectores no fueran despedidos y sí reubicados en otras áreas, pero tampoco siguieron con su labor (que en términos generales era un negocio muy redituable por la corrupción).<sup>63</sup>

Dar algunas prestaciones sociales, aumentos salariales (por encima de los otorgados por el Gobierno Federal) y no tomar acciones más severas en contra de estos feudos de poder fueron los incentivos o arreglos que permitieron al Gobierno de Cárdenas conciliar y evitar conflictos más complicados de resolver con el sindicato.<sup>64</sup> Es decir, más que seguir una estrategia de confrontación, se optó por ofrecer incentivos para evitar mayores conflictos.

<sup>62</sup> Como se plantearía en teoría de juegos a través del típico juego de *El Gallina*.

<sup>63</sup> Véase *La Jornada*, 17 de noviembre de 1998, p. 48 y 3 de marzo de 1999, p. 66.

<sup>64</sup> "(...) se ha puesto en marcha a partir de principios de este año una política salarial independiente y de restauración progresiva del poder de compra de sus trabajadores al decretar un incremento del 18% de aumento al salario directo y de 4% en prestaciones, superior a los otorgados en la administración federal. Así se concertó con el Sindicato Único de Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal las nuevas condiciones generales de trabajo (1998-2000) que enmarcan la relación, los derechos y las obligaciones de ambas entidades". Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, *Primer Informe de Gobierno*, México, DF, 17 de septiembre de 1998, p. 165.



Además de la relación con las organizaciones sociales o grupos de presión que tenían un vínculo partidista, el gobierno de Cárdenas tuvo que enfrentar el dilema que le planteó el conflicto en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1999.<sup>65</sup> El aparente dilema en el que entró el gobierno *perredista* era entre establecer una posición más institucional y alejada del conflicto, o asumir una posición de *solidaridad* con la causa de los estudiantes *paristas*. Es decir, evitar contaminar su gestión en un conflicto tan delicado o asumir una posición políticamente correcta para las simpatías del partido y de sus bases. En realidad, la disyuntiva era entorno a definir las estrategias más idóneas para evitar que el conflicto complicara la gestión de Cárdenas en la Ciudad.

Por una parte, para el PRD la UNAM representaba un espacio político muy importante. Muchos de los principales líderes del partido habían iniciado su carrera política en la Universidad, ya sea en el sindicato o en las organizaciones estudiantiles. Por ejemplo, el director de Participación Ciudadana, de la Secretaría de Gobierno, era uno de los líderes históricos del CEU en 1987, Carlos Imaz, y la secretaria de esta dependencia era Rosario Robles, quien había iniciado su carrera política en el sindicato universitario (STUNAM). En el partido, el presidente del PRD en el DF, Armando Quintero, también provenía de dicho sindicato. El líder *perredista* y presidente de la Asamblea Legislativa, Martí Batres, fue ex líder universitario. Tampoco se puede dejar de lado que, dentro de los eventos políticos más importantes en las campañas electorales de Cuauhtémoc Cárdenas, varios de ellos se llevaron a cabo en el *campus* universitario.<sup>66</sup>

Por tal motivo, para el PRD era importante mantener su influencia en la Universidad, y sobre todo, para poder evitar que el conflicto desembocara en ingobernabilidad para la Ciudad; sin embargo, los líderes estudiantiles afines al partido no tenían la presencia suficiente que les permitiera tener control sobre el movimiento (parte importante de sus cuadros se habían incorporado al gobierno del DF),<sup>67</sup> el cual había caído en manos del ala más radical o *ultra*.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Aunque la parte más álgida de este conflicto le correspondió a la administración de Rosario Robles, fue en el último año de gobierno de Cárdenas cuando surgió.

<sup>66</sup> Por ejemplo una de las organizaciones políticas que se incorporaron al Frente Democrático Nacional, en 1988, fue el Movimiento al Socialismo (MAS), que estaba integrado por intelectuales, sindicalistas y líderes universitarios. El MAS fue de los principales responsables de la organización del mitin de Cárdenas en Ciudad Universitaria, que fue uno de los eventos más concurridos e importantes de la campaña electora de ese año.

<sup>67</sup> Los estudiantes *perredistas* se concentraban principalmente en la Coalición Democrática Estudiantil, véase *Proceso*, número 1199, 24 de octubre de 1999, p. 16

Con la intervención del Gobierno del Distrito Federal en el conflicto universitario se corría el riesgo de ser utilizada por los adversarios políticos de Cárdenas,<sup>69</sup> y no serían bien visto en la opinión pública.<sup>70</sup> Pero un conflicto de esta naturaleza sin control y teniendo como escenario la ciudad de México, implicaba un gran riesgo para el gobierno del DF. Máxime en el último año de la administración de Cárdenas, y previo a la elección del 2000.

Si el movimiento *parista* se radicalizaba y las acciones del Consejo General de Huelga (CGH) se salían del *campus* universitario, entonces al gobierno del Distrito Federal lo ponían en el dilema de usar o no la fuerza pública. Dentro de la Universidad se podía apelar al respeto a la autonomía universitaria y que era una zona federal. Por lo tanto, se argumentaba que era responsabilidad de este nivel de gobierno y no de las autoridades locales.<sup>71</sup>

Pero en el momento en que las protestas del CGH se salieron del *campus* universitario, las presiones sobre el gobierno del Distrito Federal para restablecer el orden público fueron mayores. La intervención de la fuerza pública se planteaba como necesaria para asegurar, en dado momento, la gobernabilidad de la Ciudad y mostrarse como un gobierno que hacía respetar el Estado de derecho.<sup>72</sup> Pero también había un costo político: presentarse como un

<sup>68</sup> Los moderados "siguen de acuerdo con el pliego petitorio, pero están dispuestos a flexibilizar sus posturas. Los ultras piden no ceder ni dar marcha atrás. Proponen como medidas de presión, bloqueos, cierres de calles, tomar las casetas de las autopistas o apoderarse de Radio UNAM." *Reforma*, Suplemento Enfoque, 25 de julio de 1999, p. 5.

<sup>69</sup> En especial el PRI y el secretario de Gobernación acusaron al PRD de estar detrás del movimiento. Véase *La Jornada*, 23 de abril de 1999, p. 53. Pero no sólo los adversarios políticos acusaron al partido y al Gobierno del DF de intervenir en el conflicto, sino también el mismo Rector de la Universidad: "...ha manifestado y mucho le agradezco (en referencia a Cárdenas) y quiero aprovechar esta ocasión para reiterarle nuestro agradecimiento que como universitario puede dar su opinión, como universitario nos ha ofrecido su apoyo (...) pero como funcionario está comprometido a que el debate que este tema genera se dé exclusivamente entre universitarios, respetando la autonomía universitaria, la separación de responsabilidades del Gobierno con la universidad." Declaración del Rector Francisco Barnes de Castro, en *Reforma*, 26 de febrero de 1999, p. 6-B.

<sup>70</sup> Por ejemplo, en un estudio de opinión del mes de mayo de 1999 se establecía que el 55% de los encuestados estaba en desacuerdo con el aumento de las cuotas, pero el 63% no estaba de acuerdo con el paro, y el 58% estaba en contra de que el PRD apoyara el paro. Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública realizada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C.

<sup>71</sup> "Mantenemos la distancia que nos corresponde por ley mantener, éste es un asunto federal; pero sobre todo es un asunto de universitarios; donde no corresponde a las autoridades del Distrito Federal intervenir." Declaración de Cuauhtémoc Cárdenas de noviembre de 1999, recopilada en *Reforma*, suplemento Enfoque, 13 de febrero de 2000, p. 15.

<sup>72</sup> "Si hay bloqueos vamos a desbloquear con la fuerza pública si es necesario, pero procediendo primero al diálogo." Declaración de Cuauhtémoc Cárdenas del 18 de junio de 1999, *idem*.

represor y correr el riesgo de perder autoridad moral en su bastión universitario.<sup>73</sup> De igual manera, el uso de la fuerza pública podía propiciar que las bases *perredistas* perdieran aún más fuerza ante el ala dura, con lo cual, se radicalizaría todavía más el movimiento.<sup>74</sup>

El Gobierno del DF, por una lado, reconocía el derecho de sus funcionarios a opinar sobre el conflicto,<sup>75</sup> a manifestarse en contra de la reforma al reglamento General de Cuotas y a favor de la educación gratuita en todos sus niveles. Esta estrategia respondía a la necesidad de mantener su legitimidad frente a las bases y liderazgos *perredistas*, y de reconocer la importancia política de la Universidad para el partido, es decir, hacer lo que se consideraba políticamente correcto.

Si las bases *perredistas* hubieran tenido control sobre el movimiento, el conflicto hubiera sido posiblemente más moderado, se hubieran evitado acciones de protestas más allá del *campus* universitario, y quizás también su duración hubiera sido menor. Es decir, un conflicto que no pusiera en riesgo o desgastara al gobierno de la Ciudad.

Los incentivos de la administración de Cárdenas fueran más que nada de carácter político o ideológicos: de manifestar su apoyo a la educación gratuita y estar en contra del incremento a las cuotas. Pero las acciones de protestas fuera de la Universidad y los ataques de los *paristas* radicales en contra de las sedes alternas, por ejemplo, llevaron al gobierno del DF hacer uso de la fuerza pública.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> En dado momento, el CGH declaró a Cárdenas como personas *non gratas* después de la intervención de la policía en los ataques a las sedes alternas (en donde se llevaban a cabo los trámites de reinscripción a bachillerato) *La Jornada*, 9 de agosto de 1999, p. 1.

<sup>74</sup> Para tal efecto véase la crónica periodística de Ortiz Pardo, Francisco. "La estrategia de los *ultras* para apoderarse de CGH. Los moderados perdieron la batalla". *Proceso* 1199, 24 de octubre de 1999, p. 14.

<sup>75</sup> "Los funcionarios capitalinos no están interviniendo en el conflicto universitario, aunque miembros del PRD, como Carlos Maz, son universitarios y tienen derecho a manifestarse." Declaración de Cuauhtémoc Cárdenas del 25 de abril de 1999. "Yo me sumaría al llamado a que pudieran las autoridades universitarias suspender el reglamento de pagos, y los *paristas* a suspender el paro. Si ambos tomaran esta decisión estaríamos frente a una posibilidad de que se resolviera el conflicto." Declaración de Cuauhtémoc Cárdenas, 28 de julio de 1999, ambas tomadas de *Reforma*, suplemento Enfoque, 13 de febrero del 2000, p. 15.

<sup>76</sup> Aunque el conflicto más fuerte lo enfrentó el gobierno de Rosario Robles cuando los *paristas* trataron de bloquear Periferico, y tuvo que actuar la policía.

Estas condiciones en las cuales se desarrolló el conflicto no fueron las más idóneas, y representaron costos políticos para el Gobierno de Cárdenas. Máxime que se encontraba en su último año de gestión.<sup>77</sup>

En conclusión, el criterio que prevaleció en la relación con estos grupos de presión y movimientos fue un análisis de costo-beneficios, al momento de elaborar sus estrategias de gobierno. Un político que evaluaba como muy costosos hacer prevalecer el Estado de derecho a través de la fuerza pública, crea incentivos para que los actores sociales apuesten a acciones de protesta en la solución de sus demandas.

---

<sup>77</sup> Un estudio de opinión daba cuenta que el 58% calificaba como inadecuada la actuación del Gobierno del DF para solucionar el conflicto en la UNAM. Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. levantada en mayo de 1999.

## ANEXOS CAPÍTULO 4

## ANEXO 4.1

## LAS ORGANIZACIONES MÁS ACTIVAS, 1996 Y 1998

1996	1998
1. SUTAU-Ruta 100	1. SUTGDF (de seis áreas diferentes)
2. SUTGDF (todas las secciones menos una de los trabajadores médicos)	2. Alianza Metropolitana de Organizaciones Populares (AMOP)
3. El Barzón	3. Asamblea de Barrios
4. Asamblea de Barrios	4. SUTAU-Ruta 100
5. Comerciantes Establecido Procéntrico	5. Confederación Nacional de comerciantes y Prestadores de Servicios (vendedores)
6. Frente Popular Francisco Villa	6. CNOP-taxistas
7. Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata	7. CNOP-vendedores
8. Movimiento Pro dignificación de la Colonia Roma	8. Unión Cívica de comerciantes de la Antigua Merced
9. Movimiento Urbano Popular	9. Coordinadora de Comerciantes en Pequeño, Artesanos y Trabajadores no Asalariados
10. Asamblea Ciudadana de Deudores de la Banca	10. Frente Político 6 de Julio
11. Unión de Marchantes en Movimiento	11. Movimiento Territorial del PRI (vecinos)

FUENTE BRUHN, Kathleen. "Cuauhtémoc rey: El PRD en el poder", en Espinosa Valle, Víctor Alejandro. *Alternativa y transición política ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, 2000, p. 136.

**ANEXO 4.2**  
**TIPOS DE DEMANDAS, 1996 Y 1998**

<i>TIPOS DE DEMANDAS</i>	<b>1996</b>	<b>1998</b>
Espacios, otras demandas para vendedores	10.6%	13.6%
Quitar a los vendedores	5.1	5.0
Conflictos laborales	17.9	14.3
En pro/contra de una política, esp. funcionario del gobierno	3.8	13.6
Corrupción	6.8	13.6
Seguridad pública	5.5	2.9
Vivienda	6.0	6.4
Servicios públicos	4.7	6.4
Tráfico estacionamiento	.4	.7
Ayuda para comercio (formal)	2.1	1.4
Electorales (incluye elecciones internas de sindicatos)	1.7	.7
Educación	3.4	1.4
Oposiciones a construcciones	6.0	4.3
Invasiones/regulación de terrenos	3.0	7.1
Ecología	4.7	0
Derechos humanos	7.2	1.4
Solución a problemas de la deuda	3.0	0
Otros	8.1	7.1

FUENTE *Ídem*, p. 134.

## CAPÍTULO V

## CUAUHTÉMOC CÁRDENAS Y LOS DILEMAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

**E**l reto de Cuauhtémoc Cárdenas, después de haber elegido competir y haber ganado la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, era hacer un buen gobierno en la Ciudad de México para presentar una sólida candidatura en la elección presidencial del 2000. Cárdenas fue evaluado por el elector a partir de su desempeño como gobernante, ya no sólo como un líder histórico de la oposición.

En 1997, el ciudadano común tenía poca información respecto a la experiencia de gobierno de Cárdenas. lo cual impedía hacer un análisis retrospectivo, que le hubiera dado una mayor certidumbre de cómo gobernaría la Ciudad. La evaluación que prevaleció, básicamente, fue de carácter prospectivo, es decir, en función solamente de sus propuestas políticas y de las altas expectativa de que podría resolver los problemas de la Ciudad. Sin embargo, para la elección presidencial del 2000, el contexto de la toma de decisión era distinto. La experiencia de gobierno en la Ciudad le daría al elector nuevos elementos de evaluación de la candidatura presidencial de Cárdenas (tendría la información para hacer una evaluación retrospectiva).<sup>1</sup>

Una mala evaluación del desempeño de Cárdenas en el Gobierno del Distrito Federal repercutiría en presentar una candidatura presidencial débil, y este era uno de los mayores riesgos de haber competido por la candidatura a Jefe de Gobierno. Gobernar una ciudad tan compleja como la de México y tratar de obtener buenos resultados en tan corto tiempo implicaba tomar decisiones con un alto nivel de riesgo y de incertidumbre.

Por otra parte, hacer un buen gobierno no significaba que Cárdenas resolvería de fondo los problemas de la Ciudad (inseguridad pública, el desempleo, la corrupción, la contaminación, entre otros) sino definir una buena agenda de gobierno y elegir, dentro de sus alternativas posibles, las políticas públicas más idóneas para satisfacer la utilidad esperada del

<sup>1</sup> Este aspecto del voto retrospectivo y prospectivo puede verse para el caso de México a MAGALONI KERPEL, Beatriz. "Elección racional y voto estratégico: algunas aplicaciones para el caso mexicano", en Política y Gobierno, vol. núm. 2, segundo semestre de 1994.

ciudadano o del elector.<sup>2</sup> El ciudadano quería que el gobierno satisficiera necesidades concretas, de acuerdo a la ordenación de sus preferencias, y en la medida en que Cárdenas fuera resolviendo estas expectativas se iría construyendo la evaluación de su gestión.

Este capítulo buscará analizar las elecciones y alternativas de Cárdenas para resolver el reto de hacer un buen gobierno en la Ciudad. En tal sentido, se hará un análisis de la ordenación de preferencias que esperaba el ciudadano fueran resueltas; así como la agenda de gobierno y las políticas públicas elegidas por Cárdenas para satisfacer esta utilidad esperada. Se analizará la evaluación del ciudadano sobre la gestión de Cárdenas, y, finalmente, se hará un análisis comparativo con la gestión de Rosario de Robles. En términos generales, la pregunta que se tratará de responder es *¿por qué Cárdenas no cumplió sus objetivos de hacer un buen gobierno en la Ciudad de México para ganar la elección presidencial del 2000?*

También cabe acotar que, el análisis de políticas públicas no será a partir de una evaluación técnica de la administración pública. No se busca establecer si el gobierno de Cárdenas resolvió o no los problemas de la Ciudad. El objetivo es analizar las políticas públicas desde el punto de vista de la rentabilidad política, y de establecer una relación entre los costos y beneficios de las alternativas elegidas.

El análisis de estos costos se da en función de cuatro aspectos: **1)** institucional, que implica la elaboración de leyes, modificar estructuras de organización, establecer mecanismos de coordinación con otras instancias o niveles de gobierno; **2)** por el nivel de asignación de recursos económicos; **3)** el grado de sofisticación técnico en el diseño e implementación de cada una de las políticas; **4)** así como los costos políticos por la confrontación con partidos y grupos de interés. En cuanto a los beneficios, se evalúan tomando en consideración si las estrategias de políticas públicas elegidas tuvieron resultados en el corto plazo (durante los casi dos años de gestión de Cárdenas), y si hubo una percepción positiva por parte del elector. Las políticas públicas de mayor rentabilidad política fueron las que tuvieron un impacto inmediato y positivo en la percepción del ciudadano.

<sup>2</sup> "(...) resulta suponer que las utilidades de los votantes son funciones de los conjuntos de bienes públicos y servicios que consumen," MULLER, Dennis. *Elección pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, p. 108.

## 5.1 LA INTEGRACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO

Idealmente, la *AGENDA PÚBLICA* se compone por los temas que están en las primeras preferencias de los ciudadanos, y que esperan sean resueltas por el gobierno a través de su oferta de políticas públicas. De tal suerte, los gobierno escogen políticas entre sus alternativas posibles para satisfacer esos temas de la agenda pública, y en tal sentido, elaboran su *AGENDA DE GOBIERNO*.

Pero no sólo la agenda de gobierno se compone de los temas que se derivan de la agenda pública, sino que también se incorporan temas en los cuales se tiene mayores capacidades para resolver. Por ende, son las políticas que tienen más probables de tener una buena evaluación por parte del ciudadano. Ello significa que los gobiernos trataran de imponer otros temas en la agenda pública, para que el ciudadano considere su solución como importante, y de tal forma, los incorpore a su ordenación de preferencias.

A final de cuentas, lo que van a buscar los gobiernos es maximizar la utilidad del ciudadano para obtener mejores rendimientos políticos (la reelección, una mayoría legislativa o acceder a un mejor cargo).<sup>3</sup> En tales circunstancias, el reto de tener un buen desempeño implica construir una agenda de gobierno que responda a las preferencias del votante medio, y, en consecuencia, elegir estrategias de políticas públicas correctas dentro de sus alternativas posibles.

Sin embargo, los gobernantes no cuentan con la plena libertad para poder definir las políticas públicas mas convenientes para la maximización de sus beneficios, pues están restringidos por diferentes factores: políticos, económicos, institucionales, de carácter presupuestal, entre otros.<sup>4</sup> Por tal motivo, tiene que convencer y persuadir a los ciudadanos de estas

<sup>3</sup> Por ejemplo, Anthony Downs establece que los partidos políticos elaboran políticas para ganar elecciones, en lugar de ganar elecciones para poder formular políticas adecuadas. Véase a Downs, Anthony. *Teoría económica de la democracia*, Aguilar, España, 1973.

<sup>4</sup> Majone hace una crítica al planteamiento de Downs en el sentido de que la libertad del gobernante esta restringida en sus intenciones de elaborar políticas que satisfagan al ciudadano, con el propósito de cumplir con sus metas de poder: "(...) quienes proponen una teoría económica de la democracia, como Anthony Downs, han sostenido que los miembros del gobierno logran sus metas adoptando los programas que más agrandan a los votantes... as como los empresarios obtienen ganancias produciendo las cosas que desea la gente... Al revés de lo que ocurre con el empresario, el gobernante no goza de libertad para desplazar recursos de un área a otra, excepto de modo marginal. Su libertad está limitada por reglas presupuestarias, negociaciones políticas y la

limitaciones, de la conveniencia de las políticas pública que se eligieron, y, en dado momento, explicar porqué no cumplieron con sus propuestas de campaña. Es decir, poner en la deliberación pública sus agendas de gobierno en un contexto de competencia política.

En estas condiciones, Cárdenas tenía que definir su agenda de gobierno, elegir sus políticas públicas dentro de sus alternativas posibles, y tratar de persuadir al electorado de las limitaciones que enfrentaría y de los posibles beneficios de sus políticas.

Al momento de asumir la Jefatura del Distrito Federal, las primeras preferencias que los capitalinos esperaban fueran resueltas por el nuevo gobierno eran: **1) SEGURIDAD PÚBLICA, 2) DESEMPLEO O SITUACIÓN ECONÓMICA, y 3) CORRUPCIÓN.** De igual forma, la mayoría de los estudios de opinión, de ese momento, (salvo el de la Fundación Arturo Rosenblueth) las consideraban dentro de esa misma ordenación (ver cuadro 5.1).<sup>5</sup> En consecuencia, estos eran los temas que conformaron la agenda pública del Distrito Federal.

En el caso del estudio de *Reforma*, incluso se planteaba la pregunta: ***¿Cuál es el principal problema que debe resolver Cárdenas para que usted vote por él como candidato a presidente de la República?*** En la respuesta se confirmaban que si Cárdenas resolvía satisfactoriamente esta agenda, sus probabilidades de tener una buena evaluación de gobierno y de presentar una candidatura presidencial fuerte serían muy altas.

---

creciente proporción de los ingresos públicos que se destinan automáticamente al pago de la deuda pública, de sueldos y pensiones y de un pequeño número de rubros prioritarios." MAJONE, Giandomenico. *Evidencia. Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, primera reimpresión, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C y Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 116.

<sup>5</sup> En otro estudio de la Fundación Arturo Rosenblueth señalaba que los principales problemas de carácter social más graves en la comunidad eran: delincuencia 41.8%, desempleo 17.1%, drogadicción 13.2% y contaminación 12.7%. Publicado en *Este País*, junio de 1997, p. 12.

## CUADRO 5.1

## PRINCIPALES PROBLEMAS A ENFRENTAR POR EL GOBIERNO DE CÁRDENAS AL INICIO DE SU PERIODO

CECM - FUNDACIÓN ARTURO ROSENBLUETH	CENTRO DE ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA	REFORMA
<b>PRIMERA PREFERENCIA</b>		
1) Desempleo 39%	1) Seguridad pública 86.0%	1) Inseguridad pública 41%
2) Inseguridad pública 20%	2) Desempleo 55.0%	2) Desempleo 13%
3) Corrupción 11%	3) Corrupción 51.0%	3) Corrupción 8%
4) Pobreza 11%	4) Vendedores 35.0%	4) Crisis económica 7%
	Ambulantes	
	5) Contaminación 28.0%	
<b>SEGUNDA PREFERENCIA</b>	6) Aumento de 25.0%	
1) Inseguridad pública 40%	participación	
2) Pobreza 22%	Ciudadana	
3) Corrupción 20%		
4) Contaminación 13%		
5) Servicios 3%		
6) Transporte 2%		

FUENTE. Encuesta del Centro de Estudios de la Ciudad de México y Fundación Arturo Rosenblueth: "Distrito Federal. Problemas y expectativas ante el cambio de gobierno", en *Perfiles de La Jornada*, 1º de diciembre de 1997. Encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública (levantado el 6 y 7 de diciembre de 1997). *Este país*, enero de 1998, p. 15. Encuesta Reforma: *Reforma*, 5 de diciembre de 1997, p. 5-B.

El caso de la seguridad pública en la ciudad de México, después de la crisis de 1994, había llegado a una situación muy apremiante (véase anexo 5 1); por ejemplo, los índices delictivos habían crecido de 291 delitos cometido diariamente en promedio en 1993 a 699 en 1997, y el índice de delitos con violencia se había incrementado en un 143%.<sup>6</sup> Por su parte, la tasa de desempleo, en el semestre anterior a la crisis de diciembre de 1994, estaba alrededor del 4%, y para el segundo semestre de 1995 llegó al 8.8%.<sup>7</sup> Aunque es importante destacar que, para 1997 ya se había empezado a dar una recuperación de los niveles de empleo.<sup>8</sup>

La falta de mecanismos eficaces de control y de fiscalización en la administración pública, así como de transparencia y rendición de cuentas en el sistema político mexicano, llevaron a que uno de los principales problemas del país y de la Ciudad fuera el de la corrupción. En tal

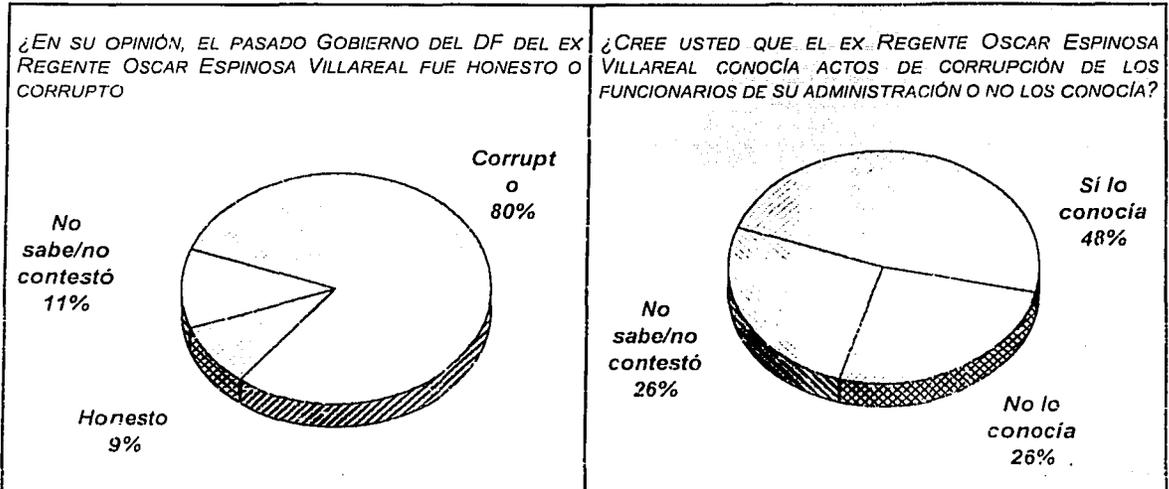
<sup>6</sup> Gobierno de Distrito Federal, *Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, septiembre de 1999, p. 180 y Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, p. 25.

<sup>7</sup> Informe de Oscar Espinosa Villarreal, Regente del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea Legislativa de Distrito Federal, Diario de Debates, 17 de septiembre de 1997, p. 48.

<sup>8</sup> Por ejemplo: en el cuarto trimestre de 1997 se había bajado la tasa de desempleo al 3.6%, según datos del INEGI.

sentido, había una fuerte percepción de que el gobierno de Oscar Espinosa Villareal había sido corrupto (ver gráfica 5.1).

**GRÁFICA 5.1**  
**PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DEL GOBIERNO DE OSCAR ESPINOSA VILLAREAL**



FUENTE: *Reforma*, 15 de marzo de 1998, p. 4-B.

Este contexto de deterioro económico de la Ciudad, de inseguridad pública y de corrupción explican porque estos eran los principales temas de la agenda pública. Quedaban en segundo término el medioambiente, la vialidad, el comercio en vía pública, el agua, la calidad de los servicios públicos, entre otros.<sup>9</sup> Estos también eran temas que, a pesar de no aparecer dentro de las primeras preferencias del ciudadano en la agenda pública, no dejaban de ser importantes para el funcionamiento y viabilidad de la Ciudad. De hecho, eran una alternativa para que el gobierno de Cárdenas los retomara en su agenda.

Dadas las limitaciones de carácter institucionales y de recursos era bastante complicado tratar de resolver este tipo de agenda. En especial el tema de seguridad pública y del

<sup>9</sup> Salvo la encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública (ver cuadro 5.1), en la cual se registran los problemas de comercio en vía pública, contaminación y participación ciudadana; pero sólo después de los temas de seguridad pública, desempleo y corrupción.

desempleo-situación económica.<sup>10</sup> Además de estas limitaciones estaba el factor del tiempo, pues sólo contaban con menos de dos años, pues debía renunciar antes de concluir su periodo para hacer campaña electoral para la presidencia de la República.

Cárdenas al momento de elaborar su agenda de gobierno consideró como prioritario la seguridad pública, incorporó el tema del desempleo-crisis económica con la cuestión del medio ambiente (*CAMINO AL DESARROLLO SUSTENTABLE*), y el combate a la corrupción a través del tema de la reforma administrativa (*UN GOBIERNO RESPONSABLE Y EFICIENTE*). Además de incorporar estos temas prioritarios de la agenda pública, agregó una serie de políticas muy importantes para el desarrollo de la Ciudad, como son el medio ambiente, la infraestructura urbana, el desarrollo social, los servicios públicos, la democracia y organización del gobierno, entre otros. Estos temas quedaron plasmados en seis *OBJETIVOS ESTRATÉGICOS* de su agenda de gobierno:<sup>11</sup>

- a) *UNA CIUDAD SEGURA Y CON JUSTICIA*
- b) *UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA*
- c) *UNA SOCIEDAD INCLUYENTE Y SOLIDARIA*
- d) *UN CAMINO DE DESARROLLO SUSTENTABLE*
- e) *UNA INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS URBANOS DE CALIDAD*
- f) *UN GOBIERNO RESPONSABLE Y EFICAZ*

Esta era una agenda de gobierno que en términos generales era muy amplia, que consideraba temas cuya resolución implicaban destinar bastos recursos económicos e institucionales, que se dependía de factores externos (como el funcionamiento general de la economía), de la coordinación con otras instancias y niveles de gobierno, y con efectos posiblemente al largo plazo.

Ante una agenda pública tan complicada y con una expectativa de tiempo tan limitada para ser resuelta el gobierno de Cárdenas tuvo que seleccionar una serie de políticas y

<sup>10</sup> El aspecto económico y del empleo era un tema de la agenda que no dependía en su totalidad de las políticas que pudiera diseñar e implementar el gobierno de Cárdenas, sino en gran medida de la situación que guardara la economía general del país, de la política económica del gobierno federal y de los efectos del contexto internacional.

<sup>11</sup> Contendida en su Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000.

programas que estuvieran en mejores condiciones y capacidades institucionales para resolver. La cuestión era focalizar la atención de su gobierno en programas específicos, cuyo impacto fuera inmediato y con resultados concretos en el corto tiempo. Es decir, tratar de imponer nuevos temas en la agenda pública.

Entres estas opciones estaban políticas que tuvieran que ver con obra pública, infraestructura para el problema del agua, hacer más eficiente la prestación de servicios públicos. Temas que se encontraban en los puntos de su agenda: *UNA INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS URBANOS DE CALIDAD*, así como en la de *UN GOBIERNO RESPONSABLE Y EFICAZ*. Eran aspecto que, a pesar de no estar registrados en la agenda pública, también eran importantes para la Ciudad.

En tal sentido, es importante determinar no sólo cuáles fueron los temas de su agenda de gobierno, sino cuál fue la ordenación de preferencias en la misma. Tomando en cuenta los recursos ejercido por el gobierno de Cárdenas (en 1998 y 1999), se puede inferir a que temas se les dio prioridad. El rubro que más recursos recibió fue el de la seguridad pública: en el primer año se le asignó el 23% de los recursos ejercidos, y en 1999, fue la segunda preferencia con el 27.6%.

El tema del desarrollo económico-empleo, que era la segunda preferencia de la agenda pública, apareció como su última opción con el 1% en la agenda de gobierno de Cárdenas, y en el segundo año, que fue presentada junto con medio ambiente, fue la penúltima opción, con el 4.7%. Debido a que la solución de este tema dependía en gran parte de factores externos (el estado de la economía nacional, por ejemplo), Cárdenas no lo consideró como prioritario.

El tema de la corrupción se mantuvo en la agenda de gobierno como tercera preferencia en los dos años de administración (con el 17 en 1998 y 19% en 1999), que correspondía también a las preferencias de los capitalinos.

**ORDENACIÓN DE PREFERENCIAS DE LA AGENDA DE GOBIERNO DE CÁRDENAS  
EN 1998 Y 1999, EN FUNCIÓN DEL PRESUPUESTO EJERCIDO**

*PREFERENCIAS EN 1998		PREFERENCIAS EN 1999	
1. <u>Justicia y seguridad pública</u>	<u>23%</u>	1. <u>Una infraestructura y servicios urbanos de calidad</u>	<u>32.1%</u>
2. <u>Bienestar social</u>	<u>21%</u>	2. <u>Una ciudad segura y con justicia</u>	<u>27.6%</u>
3. <u>Administrativo</u>	<u>17%</u>	3. <u>Un gobierno responsable y eficiente</u>	<u>19.0%</u>
4. Transporte	<u>14%</u>	4. Una sociedad incluyente y solidaria	<u>13.8%</u>
5. Infraestructura urbana	12%	5. Un camino de desarrollo sustentable	4.7%
6. Desarrollo económico	1%	6. Una sociedad democrática y participativa	2.5%

FUENTE: Cuenta Pública de 1998 y 1999, p.218 y p. 84, respectivamente.

\*No se considera la dudad pública, que el Gobierno del DF había considerado en su reporte de cuenta pública por ámbito programático con el 5%

Como se aprecia, la ordenación de preferencia de la agenda de gobierno de Cárdenas no fue la misma a las preferencias de la agenda pública. También la ordenación de la agenda cambió en sus dos años de gestión. En el primer año de administración los cuatro rubros más importantes fueron Justicia y Seguridad Pública, Bienestar Social, Administración y Transporte, que en su conjunto representaban el 75% del presupuesto programático.

En el segundo año, los cuatros temas prioritarios, que representaban el 92.5% del presupuesto, prácticamente fueron los mismos, pero la ordenación fue diferente. En primer lugar, se colocó infraestructura y servicios urbanos, dejando en segundo lugar a la seguridad pública, el bienestar social pasó de segunda alternativa a la cuarta, y en tercer lugar se ubicó la opción de un gobierno responsable y eficiente.

Posiblemente, Cárdenas, con el propósito de mejorar su evaluación de gobierno, optó por políticas que le pudieran dar resultados de manera inmediata. Por ello, dio prioridad a las obras públicas, la calidad de los servicios públicos y la infraestructura urbana. En contraste, políticas de largo plazo e institucionalmente costosas, como eran la seguridad pública y el desarrollo social, bajaron en las preferencias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.

## 5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN CIUDADANA

### 5.2.1 UNA CIUDAD SEGURA Y CON JUSTICIA

**E**l primer tema de la agenda pública (en la ordenación de preferencias del ciudadano que esperaba fuera resuelto) era el problema de la seguridad pública. Las posibles alternativas de políticas públicas que se podían elegir implicaban un alto costo económico y de esfuerzos institucionales. También, era muy probable que los posibles efectos de la implementación de estas políticas fueran al largo plazo, es decir, que los ciudadanos no percibieran su impacto en el periodo de Cárdenas.

Al inicio de su gestión, la percepción de que Cárdenas podría resolver este problema era muy alta. Por ejemplo, en una encuesta de Reforma el 72% de los encuestados opinaba que la seguridad pública mejoraría;<sup>12</sup> por su parte, la encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública establecía que el 57% creía que los asaltos y robos disminuirían, y el 62% opinaba que la policía mejoraría.<sup>13</sup>

Cárdenas definió este tema como prioritario para su agenda de gobierno, y en este primer año, fue el rubro que mayores recursos del presupuesto recibió. En la propuesta de gobierno se establecían como objetivos<sup>14</sup> específicos reducir los índices de criminalidad y restablecer la confianza en los encargados de la administración y procuración de justicia (la policía y los ministerios públicos),<sup>15</sup> así como la creación de un sistema de seguridad pública y procuración de justicia más eficiente. Entre las líneas estratégicas que se establecían para la consecución de estos objetivos estaban: la reorganización de la Secretaría de Seguridad Pública, destinar recursos importantes para hacer labores de inteligencia y capacitación, así

<sup>12</sup> *Reforma*, 5 de diciembre de 1997, p. 5-B.

<sup>13</sup> *Este País*, abril de 1998, p. 23.

<sup>14</sup> Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000, junio de 1998.

<sup>15</sup> Por ejemplo, en una encuesta del Centro de Estudios de Opinión el 73% de los encuestados tenían una opinión desfavorable de la policía del DF, publicada en *Este País*, enero de 1998, p. 14.

como llevar a cabo reformas institucionales (integrar funcionalmente el aparato judicial y elaborar un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública).<sup>16</sup>

Los resultados en su primer año de gobierno en materia de seguridad pública no fueron lo que se esperaba, de acuerdo a las altas expectativas del ciudadano. Sin embargo, hubo una reducción en la mayoría de los índices de seguridad pública: robo a transportistas, de vehículos (con/sin violencia), a casa habitación sin violencia, homicidio doloso y violaciones. Pero en el caso del robo a transeúntes se elevaron en 1998 al nivel más alto desde 1993, con 117.1 en promedio al día.<sup>17</sup> Otros índices que se elevaron fueron los de robo a casa habitación con violencia y lesiones dolosas (ver anexo 5.1 y 5.2).

Aunque para 1999 la seguridad pública dejó de ser en términos presupuestales la primera alternativa de la agenda de gobierno de Cárdenas,<sup>18</sup> se definieron una serie de programas específicos con el propósito de bajar los índices de delincuencia en el corto plazo, y de esta manera, poder revertir la mala evaluación que se tuvo durante 1998 por parte del ciudadano.

Algunos de estos programas se enfocaron principalmente a bajar el robo a transeúntes. Debido al índice tan alto al que se había llegado, y por la naturaleza propia de sus delitos (robo en taxis, en la calle y piezas automotrices) tenía un impacto muy fuerte en las percepciones de la gente.<sup>19</sup>

Estos programas prioritarios representaban el 88.5% del presupuesto para esta materia, y de estos recursos, el de seguridad pública concentraba el 64.4%<sup>20</sup> Por su parte, entre los programas que se consideraban como no prioritarios estaban los de formación y

<sup>16</sup> En este sentido, se consideraba la formación de Centros de Justicia, en los cuales se buscaba lograr una mayor colaboración entre la policía preventiva y la policía judicial, así como del Tribunal Superior de Justicia, la Defensoría de Oficias y la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación de Social. Se consideraba establecer las bases para emitir el Código Penal y el de Procedimientos Penales del Distrito Federal (anteriormente como Departamento del Distrito Federal prevalecían los códigos federales). Gobierno del Distrito Federal. *Primer Informe de Gobierno*, septiembre de 1998, pp. 28 y 29.

<sup>17</sup> Gobierno del Distrito Federal. *Primer Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, septiembre de 1998, p. 188.

<sup>18</sup> Sin embargo, en 1999 se destinaron ligeramente mayores recursos con respecto a 1998: de 9,080,832.2 se pasó a 12,351,794.7, es decir, un incremento del 1.43%. Gobierno del Distrito Federal. *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 1998*, tomo I, p. 217 y *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 1999*, resultados generales, p. 83.

<sup>19</sup> Ver Gobierno del Distrito Federal. *Segundo Informe de Gobierno*, septiembre de 1999, pp. 5-10.

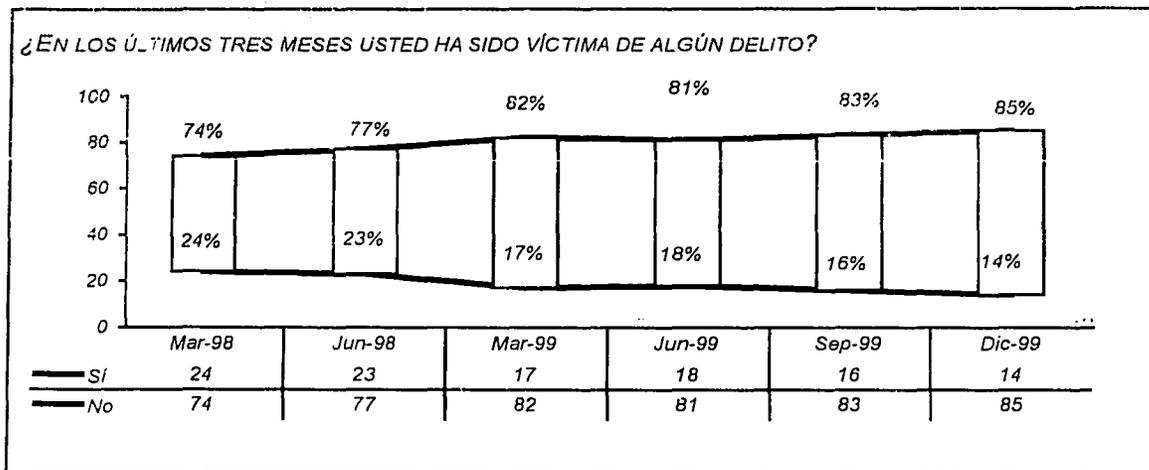
<sup>20</sup> Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 1999, Resultados Generales, p. 90.

profesionalización de la policía, y de prevención del delito (con el 0.8 y 0.1 del presupuesto destinado a los no prioritarios, respectivamente).

Como se observa, ante la necesidad de mejorar la situación de la seguridad pública y la evaluación del gobierno, se focalizaron y se destinaron mayores recursos a programas específicos que pudieran dar resultado de manera inmediata, y se dejaron de lado aquellas políticas de largo plazo, a pesar de su importancia (como la formación y profesionalización de la policía).

En cuanto a resultados, en el segundo año del Gobierno de Cárdenas siguió a la baja el robo a transportistas, robo a vehículos, a negocios y homicidios dolosos, pero se incrementaron el robo a casa habitación y violaciones; de igual forma, no se pudieron bajar el índice de lesiones dolosas, y sobre todo, el robo a transeúntes (ver anexo 5.1).

**GRÁFICA 5.2**  
**ENCUESTA DE VÍCTIMAS DE ALGÚN DELITO**



FUENTE: *Reforma*, 20 de diciembre de 1999, p. 1-B

Por su parte, las encuestas trimestrales sobre seguridad pública de *Reforma* mostraban, en 1999, una tendencia a la baja de las víctimas de algún delito; por ejemplo, del 24% de las personas encuestadas que decían haber sido víctimas de algún delito en marzo de 1998, para septiembre de 1999 bajó al 16% (ver gráfico 5.2).

Aunque hubo algunos avances en la reducción de ciertos índices de inseguridad pública, la percepción de los ciudadanos sobre la evaluación del Gobierno de Cárdenas en esta materia se mantuvo, en términos generales, muy baja. Las altas expectativas de que podría resolver este problema influían de manera negativa, además, de que no se había avanzado en delitos tan importantes para la percepción de la gente (como el robo a transeúntes).<sup>21</sup> En consecuencia, la evaluación, en los primeros trimestres de gestión, fue inversamente proporcional a la calificación que se le otorgaba antes de comenzar su gobierno.

Por ejemplo, en la encuesta de CEOP, de diciembre de 1997, registraba que el 57% de los encuestados pensaba que los asaltos disminuirían y el 62% que la policía mejoraría. Para el primer trimestre de 1998 sólo el 12% pensaba que los asaltos habían disminuido, y el 42% consideraba que la policía había empeorado (ver cuadro 5.2). Al final de 1998, el 80% pensaba que los asaltos habían aumentado y el 59% que la policía había empeorado, siendo este la peor evaluación de la gestión de Cárdenas en esta materia.<sup>22</sup>

**CUADRO 5.2**  
**PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

CONCEPTO	EXPECTATIVAS	DESEMPEÑO DEL CARGO						
		Mar-98	Jun-98	Sep-98	Dic-98	Mar-99	Jun-99	Sep-99
<b>Asaltos robos</b>	<b>Dic-97</b>							
Aumentado	13	40	62	74	80	67	61	47
Disminuido	57	12	7	4	7	8	10	17
<b>Policía</b>	<b>Dic-97</b>							
Mejorado	62	20	10	9	11	16	10	15
Empeorado	11	42	47	58	59	44	50	42

FUENTE: Centro de Estudios de Opinión Pública, *Este País*, octubre de 1999, p. 50.

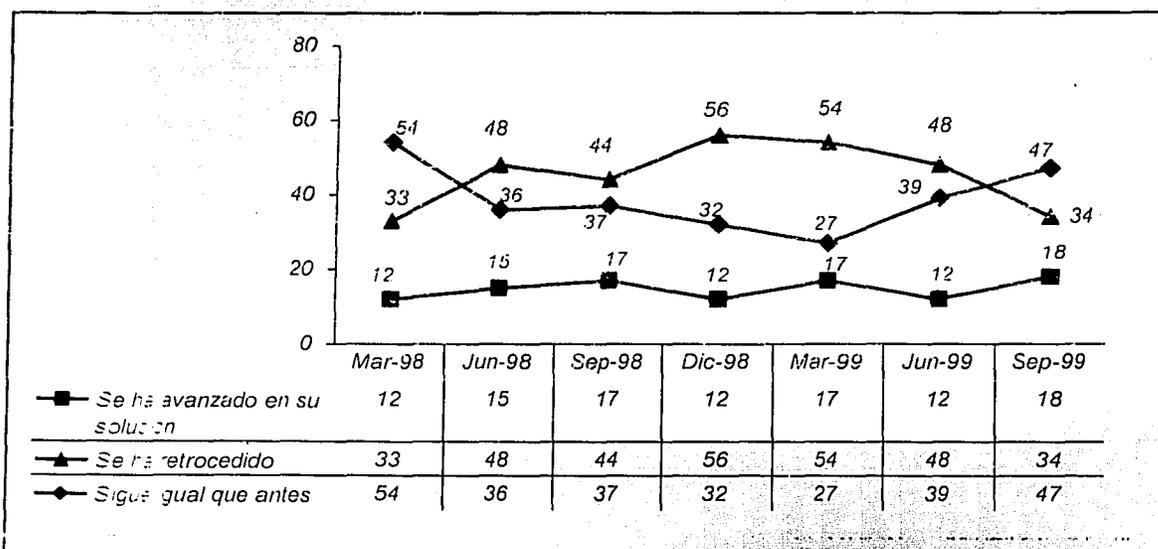
Estos mismos resultados se confirmaban con la encuesta del periódico *Reforma* (ver gráfico 5.3), la cual señalaba, en diciembre de 1998, que el 56% pensaba que se había retrocedido

<sup>21</sup> (...) no se ha logrado resultados similares en dos delitos que afectan al patrimonio de las familias y son los que causan la mayor preocupación entre quienes viven y visitan esta capital. El robo a casa habitación se mantiene casi en el mismo nivel de 1997: 25 denuncias al día. El robo a transeúntes ha crecido. En 1997 se denunciaron 94 robos al día, en 1999 han sido denunciados 132. Es, sin embargo, una delincuencia que lesiona profundamente los intereses y las percepciones de seguridad de los ciudadanos. Discurso de Cuauhtémoc Cárdenas ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en ocasión de la presentación de su Segundo Informe de Gobierno, 17 de septiembre de 1999, p. 14. Documento proporcionado por La Fundación para la Democracia.

<sup>22</sup> Centro de Estudios de Opinión Pública, *Este País*, octubre de 1999, p. 50.

en materia de seguridad pública, el 32% que la situación seguía igual, y solo el 12% pensaba que había habido un avance.<sup>23</sup> Para 1999, quizás por la aplicación de mejores programas en contra de la delincuencia,<sup>24</sup> la evaluación de la gestión de Cárdenas tuvo una mejoría. De marzo a septiembre de este año el porcentaje de quienes pensaban que los asaltos habían aumentado bajó al 47% (casi 40 puntos menos con respecto a diciembre de 1998), y la imagen de la policía mejoró cuatro puntos porcentuales de diciembre de 1998 a septiembre de 1999.<sup>25</sup> En cuanto a la percepción general de la seguridad pública, en este mismo periodo bajó 22 puntos el porcentaje de quienes pensaban que había un retroceso.

GRÁFICO 5.3  
PERCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CIUDAD DE MÉXICO



FUENTE: Encuesta Trimestral de Seguridad Pública, *Reforma*, 13 de septiembre de 1999, p. 4-B.

\*No se consideran los porcentajes de no sabe/no contesto.

Eran avances importantes si se toma en cuenta la mala percepción que llegó a tener el gobierno de Cárdenas en esta materia, pero para efectos de tener una mejor evaluación

<sup>23</sup> Encuesta Trimestral de Seguridad Pública, *Reforma*, 13 de septiembre de 1999, p. 4-B.

<sup>24</sup> Además, a finales de agosto de 1998 se dio el cambio del titular de la Secretaría de Seguridad Pública: dejaba el cargo Rodolfo de Bernardi y asumía Alejandro Gertz Manero. Este cambio también coincide con los avances en esta materia.

<sup>25</sup> *Idem*.

general en el corto plazo eran limitados y tardíos. Al final, la evaluación que predominó fue la del segmento de quienes consideraban que la seguridad pública seguía igual que antes.

Evidentemente, el tema de la seguridad pública era un problema muy complicado de resolver en un periodo de tiempo tan corto. Ante ello, una alternativa era la de tratar de persuadir que en su administración se estaban estableciendo las bases para un cambio sustancial en las condiciones de seguridad pública de la Ciudad, y que era necesario implementar políticas públicas cuyos efectos se verían al largo plazo. Alternativa por la cual no optó, y con ello se perdió una opción política muy importante. Máxime porque los capitalinos estaban conscientes de que este era un problema complicado, cuyas soluciones eran al largo plazo.<sup>26</sup>

Por el contrario, al inicio de su administración establecía que era una de las políticas cuyo impacto tendría que ser notado por el ciudadano de manera de inmediata, pues el simple cambio en los mandos de la policía repercutiría positivamente en la seguridad pública de la Ciudad. Dado lo complejo de este tema, no era una buena opción, y mucho menos realista.

"Con esta fecha contamos con un nuevo jefe de la policía capitalina, y hoy mismo se ha iniciado el relevo de algunos mandos, la puesta en práctica de nuevos esquemas de patrullaje y de acción policiaca, así como la reestructuración de esta fuerza pública para reducir sus ineficiencias burocráticas, lograr una mejor y más efectiva presencia territorial y un aprovechamiento más redituable de todos los recursos disponibles."<sup>27</sup>

También es importante recordar que los primeros nombramientos del gobierno de Cárdenas en la policía y la procuraduría estuvieron marcado por el escándalo. Esto se debió a los graves antecedentes de corrupción y de abuso de autoridad por parte de quienes ocuparían estos cargos. Con ello, se minaba la legitimidad del argumento del cambio de funcionarios corruptos por honestos en la administración *perredista*, y esto era muy grave para un gobierno que pretendía legitimarse como honesto.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> En un estudio de opinión a la pregunta: ¿usted cree que si el gobierno de Cárdenas quisiera ya se abriría resuelto el problema de la delincuencia o cree que es un problema difícil que tardará tiempo en resolverse? El 36% optaba por la primera aseveración, pero el 61% reconocía que era un problema que tenía que ser resuelto al largo plazo. Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C., junio de 1999.

<sup>27</sup> Discurso de Cuauhtémoc Cárdenas en su toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en *Perfiles de La Jornada*, 6 de diciembre de 1997, p. II.

<sup>28</sup> Al Jefe de la policía judicial, Jesús Carrola, se le acusaba de tortura y asesinato de un presunto delincuente, así como de nexos con el narcotráfico. Al coordinador de Recuperación de vehículos de la PGJDF, Francisco H.

### 5.2.2 UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA

Una sociedad democrática y participativa fue un tema de la agenda que no era prioritario ni para el gobierno de Cárdenas, ni estaba dentro de las primeras preferencias del ciudadano. Sin embargo, trataba aspectos que eran muy importantes para la organización política del gobierno de la Ciudad. Se tenía que construir el marco institucional para la transición del Distrito Federal de ser una oficina federal a un gobierno electo de una entidad federativa.<sup>29</sup>

En este sentido, había la limitante de que el diseño de la organización política del Distrito Federal no dependía solamente de los poderes locales (Jefe de Gobierno y Asamblea Legislativa), sino de la concurrencia del Congreso federal. En este caso, como se vio en el capítulo anterior, había los incentivos por parte del PRI a no cooperar en esta materia. Por lo tanto, había restricciones de carácter institucional y político para implementar este tipo de políticas. Sin embargo, también era importante llevar a cabo reformas en el ámbito de las delegaciones, por la elección de sus titulares en el año 2000.

Entre las alternativas de políticas públicas estaban las tendientes a incentivar la participación ciudadana, las referentes a la relación con otras instancias de gobierno (por ejemplo, con los estado que forman parte de la zona metropolitana), y los mecanismos de descentralización hacia las delegaciones.<sup>30</sup> En términos generales, eran políticas que tenían que ver con el diseño y funcionamiento institucional del Gobierno del DF.

Desde esta perspectiva, parecían estrategias de gobierno sin una rentabilidad política importante, pues las preferencias del elector se concentraban en la solución de problemas

---

Castellanos, se le responsabilizaba de delitos de extorsión, tortura, venta de drogas y abuso sexual en los penales que había tenido bajo su control. Héctor Careaga, subsecretario de Seguridad Pública, tenía acusaciones de haber participado en el Batallón Olimpia en la matanza del 2 de octubre de 1968. Antonio Carrilo, comandante de la policía judicial, se le comprobó que fue sentenciado, en 1989, a 14 años por secuestro. *Reforma*, 2 de diciembre de 1998, p. 4-B.

<sup>29</sup> Por ejemplo, se tenía que construir el marco de leyes para el Distrito Federal, como el Código Penal, Civil, Electoral, la Ley Orgánica de la Administración Pública, de Obra Pública, entre otras. También había cambios en dependencias que pasaban de la administración pública federal a la local, como la Contraloría, los servicios de Salud, el DIF.

<sup>30</sup> Ver Gobierno del Distrito Federal. *Programa general de Desarrollo...*, pp. 31-36.

concretos (como la seguridad pública, el empleo, el medio ambiente, transporte, etc.). Pero también eran políticas que podían tener un impacto en la implementación de otras políticas y en las condiciones de vida de la población (pues instituciones políticas bien diseñadas repercuten en gobiernos más eficientes).

Eran políticas muy importantes, pero con posibles efectos en la percepción de los ciudadanos al largo plazo, es decir, incompatibles con las necesidades políticas del Jefe de Gobierno. Por ejemplo, era importante que se crearan mecanismos de coordinación y colaboración metropolitana, pero para el ciudadano una buena evaluación dependía de que esos mecanismos repercutieran de manera inmediata en sus condiciones de vida (en mejor transporte, en la calidad del aire o en la seguridad pública). Por lo tanto, eran políticas muy costosas desde el punto de vista institucional, pues su diseño e implementación dependía de la colaboración con otros actores o instancias (por ejemplo, los municipios conurbanos o los estados circunvecinos).

Por su parte, la reforma política del gobierno de Cárdenas fue modificada por el PRI en el Senado, a pesar de contar con el aval del PAN y del PRD (ver capítulo 4). En este sentido, el diseño institucional concebía un mecanismo complejo e ineficiente para llevar a cabo este tipo de reformas, pues se necesitaba la participación del Congreso federal (ver capítulo 3).

En esta parte de la agenda también se consideraba la solución de conflictos en la relación con los grupos de interés. Como se vio en el capítulo anterior, la opción que se eligió fue la de la negociación, de crear incentivos para la cooperación, y evitar, en la manera de los posible, el uso de las fuerza pública (a través de la línea estratégica de *Promover el diálogo permanente con los diferentes sectores de la sociedad*).<sup>31</sup> Entre los problemas que se pretendían resolver estaban el comercio en vía pública y las *marchas*. En ambos casos la evaluación del elector fue negativa (ver cuadro 5.3).

<sup>31</sup> Esta estrategia planteaba que "en una macrourbe como lo es la Ciudad de México (...) los grupos de la población tienden a mantener posiciones distintas sobre temas de interés. En ciertas condiciones, estas posiciones se convierten en conflictos. El gobierno del Distrito Federal considera que si bien los conflictos pueden ser naturales, su presencia no es benéfica para la convivencia social. Así pues, el gobierno se ha propuesto mantener un diálogo con los actores intervinientes en conflictos existentes o en potenciales conflictos, como el mecanismo democrático más eficiente para alcanzar su resolución." Gobierno del Distrito Federal. *Segundo Informe de...*, p. 31.

CUADRO 5.3

PERCEPCIÓN DEL AVANCE EN COMERCIO EN VÍA PÚBLICA Y MARCHAS

COMERCIO EN VÍA PÚBLICA							
TEMA	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
Se ha avanzado	16	14	19	19	22	16	25
Se ha retrocedido	32	45	37	44	46	44	25
Sigue igual que antes	50	38	40	35	28	36	48
MARCHAS							
Se ha avanzado	23	26	20	23	14	8	---
Se ha retrocedido	26	30	33	36	50	55	---
Sigue igual que antes	49	40	40	37	29	33	---

FUENTE: Reforma, 7 de junio y 17 de septiembre de 1999, p. 7-B y 4-B, respectivamente. No se consideran la percepción no sabe/ no contestó.

En el caso de las *marchas*, éstas eran estrategia de protesta muy redituable para los grupos de interés, pues tenían enfrente a un gobierno que calculaba muy costosa su represión. El tema del *comercio ambulante* ha sido uno de los problemas más importantes de la Ciudad, y de los conflictos más difíciles por resolver. Se necesitaban crear incentivos para lograr la colaboración de las organizaciones de comerciantes informales (muchas de ellas priistas). Estos tenían que ser de carácter positivos (plazas comerciales, incentivos fiscales, etc.) o negativos (el uso de la fuerza pública).<sup>32</sup> Además, era un problema cuyo origen dependía, en gran medida, de la economía en general (desempleo y bajo poder adquisitivo).

5.2.3 UNA SOCIEDAD INCLUYENTE Y SOLIDARIA

La agenda de política social era una alternativa atractiva para legitimar a un gobierno de izquierda, y en tal sentido, era una opción para imponerse como un tema de la agenda pública. Sin embargo, el dilema seguía siendo el mismo: *diseñara e implementar una serie de políticas públicas que dieran resultados al corto plazo y que éstos fueran percibidos de manera positiva por el ciudadano.*

Además de implementar políticas tendientes a satisfacer necesidades básicas (salud, educación y vivienda), la política social del gobierno de Cárdenas estaba enfocada a crear

<sup>32</sup> Una avance importante de esa administración fue dejar libre del *ambulante* del perímetro el Palacio de Bellas Artes. Para mayor detalle de las acciones y avances en esta materia véase Gobierno del Distrito Federal, *Segundo informe...*, pp. 31-36.

toda una estructura integral de desarrollo social. Por lo tanto, se consideró el diseño de programas de atención a grupos vulnerables y prioritarios; así como una mejor utilización de la infraestructura de servicios públicos, privados y sociales.<sup>33</sup>

En términos de cambios institucionales, se tuvo que revisar la estructura de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social, la cual se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social, y se creó la Secretaría de Salud Pública. De igual forma, se tuvieron que realizar las reformas pertinentes para la transición de ser oficinas federales a una estructura de gobierno propia de una entidad federativa. En este sentido, se llevaron a cabo las adecuaciones institucionales necesarias para la descentralización del sector salud y la estructura del DIF nacional.<sup>34</sup>

Es importante destacar que gran parte de la infraestructura de política social se encontraba en las delegaciones, lo cual implicaba tener que interactuar y negociar con las 16 demarcaciones del Distrito Federal.<sup>35</sup> De igual manera, no todas las acciones de política social dependían en su totalidad de la Secretaría de Desarrollo Social, sino de otras instancias, como la Secretaría de Gobierno (programas de la mujer y participación social) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Por otra parte, entre los principales programas sociales se encontraba el Sistema de Servicios Comunitarios Integrados (SECOI). Este programa buscaba "integrar una oferta de servicios públicos, sociales y privados más convenientes a la problemática actual de la

<sup>33</sup> Véase a Gobierno del Distrito Federal. *Política Social del Gobierno de Distrito Federal. Documento marco*, diciembre de 1998.

<sup>34</sup> "Ordenar el sector Salud fue sumamente complicado por estar involucrados dos sindicatos: uno federal y el otro el del DF. Unos trabajaban 70 días cada cien y los del DF 50 de cada 100. Tuvimos que separar las direcciones para evitar que se contaminaran los que sí trabajaban más con los que no. Fue necesario montar sistemas de control y verificación de adquisiciones, pues a pesar de las compras de medicamentos e insumos, el personal de los hospitales siempre se quejaba de que no tenían suficientes, pues existían situaciones de corrupción que significaban desviación de equipo, medicinas, insumos, etc." Conversación con la Lic. Clara Jusidman, Secretaria de desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal de 1997 al 2000, 28 de mayo de 2003

<sup>35</sup> "Mientras ordenábamos la casa y al percatarnos que casi toda la infraestructura social del DF está bajo el control de las delegaciones, decidimos construir una política social con la participación de los entonces subdelegados de desarrollo social, a modo de que hubiera consistencia en la política social que se aplicaría en todo el DF: a partir del intercambio con los subdelegados desarrollamos una primera propuesta de programa de desarrollo social que sujetamos a una consulta lo más amplia que pudimos..." Conversación con la Lic. Clara Jusidman, Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal de 1997 al 2000, 28 de mayo de 2003.

población y distribuirla conforme a las necesidades de cada barrio o colonia a fin de incidir en el fortalecimiento de las familias y de las comunidades, como espacios fundamentales de convivencia e integración de la población.<sup>36</sup> Para el desarrollo de estas políticas se necesitaba de un gran esfuerzo institucional y de recursos importantes: se tenían que habilitar espacios, equiparlos, contratar y capacitar personal (incluso para modelos que requerían cierto grado de especialización).

Dado este contexto, se puede establecer que el diseño e implementación de la política social del gobierno de la Ciudad implicó importantes reformas y adecuaciones institucionales; la recuperación y fortalecimiento de la infraestructura social ya existente, y la elaboración de un complejo sistema de atención social. En este sentido, eran políticas muy costosas desde el punto de vista de recursos institucionales y económicos. Por ende, era una agenda de políticas públicas que difícilmente podría repercutir en el corto plazo en la evaluación de la gestión de Cárdenas. También es importante señalar que, muchos de sus resultados o avances se lograron en el periodo de Rosario Robles.<sup>37</sup>

Eran estrategias de gobierno con poca rentabilidad política, a menos que se apostara a la alternativa de persuadir y convencer al ciudadano del gran esfuerzo institucional y de recursos que se estaba haciendo, y que se estaban estableciendo las bases de políticas de carácter integral y a largo plazo. Pero al igual que en otras políticas, Cárdenas no optó por esta alternativa.

#### 5.2.4 UN CAMINO DE DESARROLLO SUSTENTABLE

**E**n esta parte de la agenda de gobierno se consideraron las políticas públicas para el desarrollo económico y el medioambiente a través del concepto de *desarrollo sustentable*.<sup>38</sup> La implementación de este tipo de políticas no dependía solamente

<sup>36</sup> Cárdenas Sorzano, Cuauhtémoc. *Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal*, Ciudad de México, septiembre de 1999.

<sup>37</sup> Por ejemplo los modelos de atención de SECOI estuvieron en posibilidad de ser implementados en junio de 1999, y su equipamiento y operación se dio ya bajo la administración de Rosario Robles. Al igual que la inauguración del proyecto de la ex Cárcel de Mujer, en donde se construyó un Centro de Desarrollo Comunitario (Casa Libertad) una preparatoria y una clínica de displasias.

<sup>38</sup> "El desarrollo sustentable incluye, al menos, tres tipos de aspiraciones: una relacionada con el crecimiento económico que permita impulsar procesos recurrentes de progreso material, innovación tecnológica, ahorro

del gobierno del DF, sino de la coordinación con otras entidades federativas (en concreto con la zona conurbada) y con el gobierno federal. Eran políticas que demandaban de un conocimiento técnico muy sofisticado, de llevar a cabo reformas institucionales y de destinar gran cantidad de recursos económicos, en especial las que tenían que ver con el medio ambiente.

En tales condiciones, también era difícil obtener resultados positivos de manera inmediata. Pero por otra parte, eran temas de la agenda pública muy importantes (como era el caso del empleo y la contaminación del aire), que demandaban por parte del ciudadano una rápida respuesta.

El objetivo principal del gobierno de Cárdenas en materia de desarrollo económico era propiciar el aumento de fuentes de empleo; sin embargo, no dependía o no estaba totalmente dentro de sus capacidades, como gobierno local, resolver este problema. Esta era una cuestión que dependía en gran medida del desarrollo de la política económica del gobierno federal y de la situación de la economía nacional. Las tasas de desempleo en el Distrito Federal (al igual que la nacional) mostraban una tendencia a la baja, en comparación a las que se habían dado después de la crisis económica de 1994; por ejemplo, en el tercer trimestre de 1995 la tasa de desempleo general era del 7.40 nacional y 8.6 en el DF, para el cuarto trimestre de 1997 –en el que asume Cárdenas su gestión– se bajó al 3.11 y 3.6, respectivamente. Durante el gobierno de Cárdenas se mantuvieron estas tendencias a la baja: en el primer trimestre de 1998 había una tasa del 4.4 y para el tercero de 1999 se llegó al 2.8.<sup>39</sup>

A pesar de esta baja en la tasa de desempleo en la Ciudad de México, este avance no se veía reflejado de manera positiva en la evaluación de la gestión de Cárdenas en esta materia. En términos generales, predominó la percepción de que se había empeorado (ver

---

inversión productiva y financiera; otra vinculada con el mejoramiento del bienestar social en donde el crecimiento económico difunda sus frutos mediante la creación de empleos, mejores ingresos y niveles de alimentación, salud, educación, vivienda y recreación; simultáneamente, una tercera que tiene que ver con hacer compatible los mencionados procesos de crecimiento económico y bienestar social con el freno de tendencias de agotamiento de recursos naturales y de deterioro ambiental para poder estar en condiciones de aprovechar de mejor manera..." Gobierno del Distrito Federal. *Primer Informe de...*, 17 de septiembre de 1998, p. 94.

<sup>39</sup> Datos de INEGI, consultado en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

cuadro 5.4). Probablemente, estas diferencias se debían a la alta expectativa de que Cárdenas podría resolver un problema tan importante para la percepción del ciudadano (52% pensaban que aumentarían las fuentes de empleo). De igual forma, al no ser una política pública prioritaria, no se implementaron grandes acciones que pudiera percibir la gente.<sup>40</sup>

**CUADRO 5.4**  
**TASA GENERAL DE DESEMPLEO Y PERCEPCIÓN EN ENCUESTAS**

Tasa general del desempleo abierto en el DF	TRIMESTRES DE 1998				PRIMEROS TRES TRIMESTRES DE 1999			
	I	II	III	IV	I	I	III	
	4.4	4.1	3.8	3.7	3.6	3.3	2.8	
ENCUESTA CEOP								
PERCEPCIÓN FUENTES DE EMPLEO	*EXPECTATIVAS DIC-97	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
Aumentado	52	17	16	13	10	19	19	19
Mantiene igual	40	56	43	34	22	42	38	47
Disminuido	8	27	41	53	68	39	43	34
*REFORMA								
EMPLEO	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99	
Se ha avanzado	15	9	11	6	15	13	18	
Se ha retrocedido	40	50	45	66	54	43	25	
Sigue igual que antes	43	38	40	27	26	40	53	

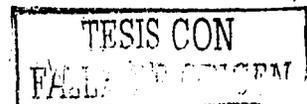
FUENTE: Datos de INEGI. Encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública. "Evaluación de la administración cardenista". *Este país*, octubre de 1999, p. 51. *Reforma*, 17 de septiembre de 1999, p. 4-B.

\*No se consideran la percepción no sabe/ no contestó.

En lo que se refiere a las políticas ambientales, esta era la parte más compleja de la agenda de gobierno.<sup>41</sup> Entre otros aspectos, se tuvieron que implementar acciones para enfrentar las consecuencias ambientales por el fenómeno meteorológico de *El Niño*. Ello trajo consigo altas temperaturas que provocaron incendios, lo cual afectó la calidad del aire de la zona metropolitana; además del problema del estiaje (baja del nivel de agua para la Ciudad), o lluvias muy intensa que se desbordaron y provocaron graves conflictos en zonas o

<sup>40</sup> Como se vio en la ordenación de preferencias del la agenda de gobierno de Cárdenas, en 1998 a desarrollo económico se le asignó apenas el 1% del presupuesto ejercido en el ámbito programático, y en 1999 a desarrollo sustentable se le asignó el 4.7%, y de éstos, al programa de Conducción de la Política y Fomento al Empleo sólo recibió 1.2%. Véase Cuenta pública de 1999, p. 105. Posiblemente, el hecho de que esta variable no dependía en su totalidad de la administración local, así como la disminución constante de la tasa de desempleo provocaron que este tema no fuera prioritario en la agenda de gobierno de Cárdenas.

<sup>41</sup> La agenda ambiental del gobierno de Cárdenas se enfocó en tres puntos fundamentales: 1) recuperación de la calidad de aire, 2) abasto, distribución y eficiencia en el uso del agua, y 3) manejo sustentable del suelo. Véase Gobierno del Distrito Federal. *Programa general de desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1996-2000. Programa de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal 1998*, junio de 1998, p. 43.



asentamientos humanos de alto riesgo.<sup>42</sup> También, en la Ciudad de México se vivieron situaciones muy graves de contingencia ambiental en el primer año de gobierno de Cárdenas.

En la implementación de estas políticas se tuvo que revisar el marco institucional vigente: se elaboró la Ley Ambiental y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, así como normas más severas de control a *verificentros*. Se instrumentaron algunas medidas de cambio tecnológico: se introdujo el Sistema de Recuperación de Vapores en 280 de las 310 gasolineras existentes, y se usaron combustibles alternativos, como el gas natural y el etanol, en vehículos oficiales, entre otras medidas.<sup>43</sup> Otras políticas fueron las acciones de control y prevención de incendios forestales, la reforestación en zonas rurales, y la protección y desalojo en reservas ecológicas (ello implicaba asumir el costo de hacer uso de la fuerza pública).

Para 1999, el gobierno de Cárdenas logró algunos resultados positivos en materia de agua y calidad del aire: 1) Con la eliminación de fugas de agua y rehabilitación de posos se aumentó en casi 3 mil litros por segundo el caudal de la Ciudad. 2) Entre enero y julio de ese año, se logró que las partículas suspendidas alcanzaran mínimos históricos, pues durante 16 días se rebasaron los 100 puntos Imeca, mientras que en el mismo periodo de los tres años anteriores –1996, 1997 y 1998– el número de días que se rebasó la norma fueron 154, 96 y 148, respectivamente.<sup>44</sup>

La evaluación que prevaleció sobre las políticas ambientales fue en el sentido de que no se había avanzado. Pero también es importante destacar que, la percepción de avance o

<sup>42</sup> “Desde 1997, el fenómeno climatológico de El Niño ha estado causando serios disturbios en todo el mundo. En nuestro país, durante los primeros meses del año se vivió uno de los estiajes más agudos en muchos años, y en particular en el Distrito Federal, el más severo del que se tenga registro. Asimismo, entre julio y septiembre las precipitaciones pluviales han sido muy superiores a las registradas en años normales, ocasionando serios problemas. En lo que va de este año, se han registrado en el Distrito Federal 1 932 incendios forestales, que afectaron 5 735 hectáreas, que representan el 6.6% del área rural de la entidad...” Discurso del Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su Primer Informe de Gobierno, 17 de septiembre de 1998, p. 20.

<sup>43</sup> Véase Gobierno del Distrito Federal. *Segundo Informes...*, Discurso del Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano ante la Asamblea Legislativa, en su Segundo Informe..., y Gobierno del Distrito Federal. *Síntesis de algunas acciones de gobierno. Reporte especial*, informe para el ciudadano, julio de 1999.

<sup>44</sup> Discurso del Jefe de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano ante la Asamblea Legislativa, en su Segundo Informe de Gobierno..., pp. 5 y 7.

mejoramiento de este tema de la agenda de gobierno fue ganando terreno al final de la administración de Cárdenas (19% en *Reforma* y 18% en CEOP). Esto concordaba con los avances que se habían registrado en agua y la calidad del aire durante 1999. De igual forma, en 1998, año de la contingencia ambiental, la percepción de retroceso o que se había empeorado fue la más alta (ver cuadro 5.5). Es decir, más o menos hubo una correlación entre los resultados de la gestión de Cárdenas y la evaluación ciudadana de los mismos.

**CUADRO 5.5**  
**PERCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES**

ENCUESTA CEOP								
MEDIO AMBIENTE	EXPECTATIVAS DIC-97	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
<i>Mejorado</i>	41	14	3	9	7	13	12	18
<i>Mantiene igual</i>	48	65	19	38	16	32	30	39
<i>Empeorado</i>	11	21	78	53	77	55	58	43
*REFORMA								
CONTAMINACIÓN		MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
<i>Se ha avanzado</i>		9	3	10	8	8	9	19
<i>Se ha retrocedido</i>		28	77	33	53	60	42	22
<i>Sigue igual que antes</i>		62	19	55	38	11	47	58

FUENTE Encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública. "Evaluación de la administración cardenista", *Este país*, octubre de 1999, p. 51. *Reforma*, 17 de septiembre de 1999, p. 4-B.

\*No se cita los que no saben/no contestó.

Dado lo complejo de estas políticas y la crisis ambiental que se vivió en el primer año de administración, los resultados de estas evaluaciones no eran tan malos, y lo importante fue que se obtuvieron todavía durante la gestión de Cárdenas.

### 5.2.5 INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS URBANOS DE CALIDAD

INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS URBANOS DE CALIDAD fue quizás dentro de la agenda de gobierno de Cárdenas —junto con el tema de un GOBIERNO RESPONSABLE Y EFICAZ— la mejor alternativa para lograr una buena evaluación de su gestión. En comparación con los otros temas (por ejemplo, seguridad pública, medio ambiente o desarrollo social) no eran políticas muy costosas. No era necesario llevar a cabo reformas institucionales complejas, o importantes transformaciones en la estructura de gobierno.

En términos generales (salvo el caso del transporte público), eran políticas cuya implementación no dependía fuertemente de la interacción y colaboración con otros niveles o instancias de gobierno. Tampoco eran políticas que tuvieran que enfrentar costos políticos por afectar a grupos de interés

Al ser acciones muy concretas y sin tantos factores que complicaran su implementación, se abría la posibilidad de que sus efectos en la percepción del ciudadano fueran de manera inmediata.<sup>45</sup> Si el gobierno de Cárdenas tenía una buena oferta de políticas y de resultados en esta materia, entonces era muy probable imponer el tema en la agenda pública y obtener una buena calificación del elector.

Una buena evaluación de estas políticas era una buena alternativa para compensar un mal desempeño en otras estrategias de gobierno más complejas, o que sus resultados se verían al largo plazo. Es decir, se estaría optando por políticas públicas que estuvieran más dentro de sus capacidades de gobierno. Pero para lograr estos objetivos era importante hacer una buena elección de políticas públicas, y una correcta programación de las obras y proyectos a implementar.

Una limitación importante que enfrentaron estas estrategias de políticas públicas fueron las restricciones presupuestales. Esta fue una de las áreas (al igual que medio ambiente y desarrollo social) que más afectadas por la decisión del Congreso (en 1999) de reducir recursos a favor del DF.

En la elección de alternativas de políticas públicas, Cárdenas optó por la vialidad, obras hidráulicas, transporte, servicios públicos y equipamiento urbano. De estas alternativas, la más compleja era la del transporte público.

<sup>45</sup> "El piso mínimo sobre el cual se erige el gobierno de cualquier ciudad contemporánea es precisamente el de dotar a sus habitantes de una infraestructura, equipamiento y servicios urbanos de calidad... De ahí que una preocupación central del actual gobierno del Distrito Federal sea la de mejorar la infraestructura, equipamiento y el conjunto de servicios urbanos que se ofrecen a los habitantes de la ciudad para que puedan realizarse sus actividades cotidianas." Gobierno del Distrito Federal, *Primer informe de Gobierno*, 17 de septiembre de 1998, p. 107

En el caso del transporte público se tenía que enfrentar la difícil tarea de reordenar a los concesionarios (taxis, rutas de microbuses y peceras), resolver el problema de cómo se iba a sustituir a la empresa del gobierno del Distrito Federal *Ruta 100*, así como la expansión o mejoramiento del transporte eléctrico (*Tren Ligero, Metro y Trolebuses*). La implementación de una buena política en esta materia podría tener efectos positivos en aspectos como el medio ambiente (la calidad del aire a través de la expansión del transporte eléctrico) y la vialidad (porque es un incentivo a optar por transporte público, en lugar del auto particular).

El ordenamiento del transporte público era una opción complicada, pues implicaba la creación de nuevas estructuras administrativas, elaborar padrones confiables, revisar especificaciones técnicas y lineamientos normativos para regular la operación de los concesionarios, y la aplicación de estas normas podría enfrentar a grupos de interés (taxistas, *microbuseros*, etc.).

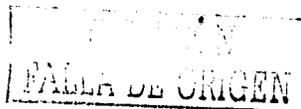
De acuerdo con los informes de gobierno de Cárdenas, las opciones fueron en el sentido de avanzar en el ámbito normativo, la depuración de los padrones vehiculares, establecer mayores controles en los trámites relacionados con los concesionarios, y el equipamiento al transporte eléctrico.<sup>46</sup> Se eligieron opciones moderadas en lugar de medidas de mayor desgaste, como sería el reordenamiento del transporte público concesionado.

En términos generales, a excepción del transporte eléctrico (se continuó con la construcción de la Línea B del Metro y se compraron trolebuses), éste no fue un tema prioritario en la agenda de gobierno. Además de que no se avanzó mucho en estas políticas, hubo incrementos de tarifas: en el primer año las del transporte público, y, en el segundo, le correspondió al concesionado.<sup>47</sup>

La percepción del ciudadano sobre el transporte público correspondía con los escasos resultados del gobierno de Cárdenas en esta materia: de que no se había registrado ningún

<sup>46</sup> Ver Gobierno del Distrito Federal. *Segundo Informe...* p. 107.

<sup>47</sup> El aumento a la tarifa del *Metro* (de \$1.30 a \$1.50) fue por encima del incremento al salario mínimo, pues la tarifa subió en un 15.38%, y el salario mínimo a nivel nacional aumentó en un 15.19% y el de la zona A en un 14.18%. En sus propuestas de campaña, Cárdenas había prometido que no se incrementaría de esa forma. Sobre el incremento de tarifas véase Gobierno del Distrito Federal, Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico, septiembre de 1999, p. 117 y 118.



avance (ver cuadro 5.6). Sin embargo, si se toma en cuenta las altas expectativas de que se mejoraría con el nuevo gobierno *perredista* (52%) y el aumento en tarifas, a final de cuentas la evaluación pudo ser peor.

**CUADRO 5.6**  
**PERCEPCIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO**

ENCUESTA CEOP								
PERCEPCIÓN	*EXPECTATIVAS DIC-97	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
<i>Mejorado</i>	52	14	11	12	15	14	15	14
<i>Mantiene igual</i>	39	62	52	45	38	48	51	56
<i>Empeorado</i>	9	24	37	43	47	38	34	30
REFORMA								
PERCEPCIÓN		MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
<i>Se ha avanzado</i>		18	20	17	17	23	21	24
<i>Se ha retrocedido</i>		21	24	23	35	33	25	16
<i>Sigue igual que antes</i>		58	54	56	45	40	51	57

FUENTE: Encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública. "Evaluación de la administración cardenista", *Este país*, octubre de 1999, p. 51. *Reforma*, 17 de septiembre de 1999, p. 4-B. No se cita los que no saben/no contestó.

En lo que se refiere a las políticas tendientes a mejorar la vialidad se podían plantear dos alternativas: o construir nueva infraestructura vial o continuar con la construcción de *El Metro*. La opción del *Metro*, por sí misma, era una política que implicaba destinar muchos recursos económicos y con tiempos de culminación probablemente al largo plazo. Apostar por la infraestructura vial le daría, posiblemente, una mayor rentabilidad política, pues a pesar de ser obras públicas costosas económicamente, se podrían culminar en el corto plazo (tomando en cuenta una buena programación de la obra y los recursos).

Cárdenas optó por continuar la construcción de la Línea B del *Metro*, pero los tiempos de la obra no le permitieron inaugurarla, sino que le tocó de una manera muy apurada a Rosario Robles (sólo en su tramo del Distrito Federal). Por lo cual, fue una obra que no se pudo capitalizar políticamente con Cárdenas.

Las otras opciones en materia de vialidad del gobierno del DF fueron: a) la conclusión y adecuaciones de algunas obras viales;<sup>48</sup> b) el mejoramiento de señalizaciones y sincronización de semáforos, adecuaciones geométricas; c) repavimentación de vías primarias y secundarias.<sup>49</sup> Eran políticas públicas que no implicaba grandes obras, en las cuales se puso énfasis en la repavimentación y en algunas adecuaciones viales (*vuelta inglesa*). Los resultados que se obtuvieron, en especial durante 1999, fueron muy limitados; por ejemplo, no hubo la construcción de vialidades primarias y de puentes vehiculares en el último año de la administración de Cárdenas (ver anexo 5.3).

En lo que se refiere a obras públicas, el gobierno de Cárdenas dio mucho importancia a las que tenían que ver con el *agua* (o hidráulicas): a) la aplicación de nueva tecnología para la detección de fugas de agua;<sup>50</sup> b) la perforación y rehabilitación de pozos (que permitieron hacer frente a la temporada crítica de estiaje de 1998); c) obras de mantenimiento en el desazolve del drenaje.

De igual forma, se plantearon diferentes proyectos de desarrollo urbano, pero por las limitación de recursos, ningún de éstos pudo concluirse en el periodo de Cárdenas, y, en algunos casos, ni siquiera se pudo iniciar el proceso de instrumentación (como fue el caso del proyecto de remodelación del Zócalo).<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Por ejemplo se terminó la construcción del último tramo de los Ejes 5 y 6 Sur, que conectaban la avenida Ermita Iztapaapa con la carretera a Puebla. Otra obra importante fue la construcción de la llamada *vuelta inglesa*, que eran salidas rápidas para comunicar Río Mixcoac con Barranca del Muerto y Avenida Insurgentes con Río Mixcoac. Gobierno del Distrito Federal, Segundo Informe de Gobierno..., p. 105.

<sup>49</sup> "Cabe señalar que en cuestiones de pavimentos, la ciudad no recibió un adecuado mantenimiento durante los últimos nueve años. Considerando estas condiciones, se ha fijado la meta de repavimentación al menos 3, 000, 000 m<sup>2</sup> de vialidad primaria. Para el 31 de agosto del presente año se han completado poco más de 1, 000,000 m<sup>2</sup>. Gobierno del Distrito Federal. *Primer Informe...* p. 108. Para finales del segundo año de gobierno se habría sucerado que se planteaba desde un principio. Gobierno del Distrito Federal. *Segundo Informe...* p. 105.

<sup>50</sup> "Con un presupuesto para este año que asciende a \$ 400 millones de pesos exclusivamente para la supresión de fugas, este programa representa una de las más altas prioridades de la actual administración." Gobierno del Distrito Federal. *Primer Informe...* p. 129.

<sup>51</sup> Entre estos proyectos se encontraban el de desarrollo social integral de Santa Martha Acatitlan (Casa Libertad), el Programa Santa Fe (que consideraba túnel colectores, cárcamo de bombeo y los superpostes del distribuidor vial), el proyecto de la Alameda, el fideicomiso Paseo de la Reforma, el Fideicomiso Centro Histórico (para vivienda popular), el proyecto de Remodelación del Zócalo y el Proyecto Villa de Guadalupe (contemplaba diferentes obras y de reordenamiento del comercio en vía pública en la Basílica). Aunque estos proyectos no estaban integrados dentro de esta parte de la agenda, sino en la de *DESARROLLO SUSTENTABLE* (en Administración del Desarrollo Urbano), se consideran por ser aspectos de desarrollo urbano y obra pública.

Las obras públicas que se consideraron como las más importantes del Gobierno de Cárdenas fueron la repavimentación y las de carácter hidráulico; sin embargo, también en estas políticas la percepción que predominó fue en el sentido de que no se había avanzado (cuadro 5.7). En tal condición, Independientemente de su importancia para el funcionamiento de la Ciudad, desde el punto de vista político no fueron buenas opciones, o sus resultados fueron muy limitados en comparación a las altas expectativas que se tenían.

**CUADRO 5.7**  
**PERCEPCIÓN SOBRE LA PAVIMENTACIÓN Y EL ABASTECIMIENTO DE AGUA**

PAVIMENTACIÓN								
PERCEPCIÓN	*EXPECTATIVAS DIC-97	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
Mejorado	45	17	12	14	27	23	19	22
Mantiene igual	48	63	56	49	41	49	49	51
Empeorado	7	20	32	37	32	28	32	27
ABASTECIMIENTO DE AGUA								
Mejorado	45	11	10	13	23	17	18	20
Mantiene igual	47	47	43	51	48	55	45	51
Empeorado	8	42	47	36	29	28	37	29

FUENTE Encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública. "Evaluación de la administración cardenista", *Este país*, octubre de 1999, p. 51.

En un inicio, estas estrategias eran atractivas desde el punto de vista de la rentabilidad política, pues habían mayores probabilidades de que sus resultados se percibieran en el corto plazo: por tal motivo, era una buena alternativa para mejorar la evaluación de gobierno. Sin embargo, esto no se logró. Cárdenas eligió dar prioridad a obras hidráulicas, de repavimentación y continuar con la construcción del *Metro* (Línea B), y se dejó de lado la construcción de obras viales y poner en orden al transporte público concesionado.

Los saldos del tema *INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS URBANOS DE CALIDAD* fueron avances limitados en la implementación de sus políticas públicas y tuvieron una mala evaluación del ciudadano. Posiblemente, una mala elección de políticas públicas desde el punto de vista político y la limitación de recursos económicos fueron determinantes.

### 5.2.6 GOBIERNO RESPONSABLE Y EFICAZ

Un gobierno eficiente implica que le cuesta menos a la población en proporción a los bienes y servicios (productos) que recibe. Por tal motivo, las políticas públicas orientadas en este sentido pueden tener un impacto positivo en la percepción del ciudadano de una manera más inmediata. Estas son acciones de gobierno que afectan de una manera directa y cotidiana la vida de la población; por ejemplo, la expedición de una licencia de manejo o de construcción, la verificación de un establecimiento mercantil, la solicitud de reparación de una luminaria o un bache, entre otras tantas.

En esta parte de la agenda, el gobierno de Cárdenas eligió, entre otras alternativas posibles, políticas públicas tendientes a mejorar la eficiencia de la administración pública (en cuanto al manejo de los recursos económicos, materiales y humanos). De igual forma, eran alternativas muy importantes porque se consideraban las políticas de ingresos y egresos del gobierno del Distrito Federal. Ello implicaba que mayores ingresos y una buena administración de los mismos podrían traducirse en una avance en los objetivos de la agenda de gobierno.

Al ser un gobierno eficiente en el manejo de las finanzas públicas se podía presentar como una administración ordenada y responsable. Con ello, Cárdenas mandaba un mensaje positivo a los inversionistas, ante los temores por la llegada de un gobierno de izquierda, y sobre todo por su posible candidatura presidencial. Además, una de las críticas más recurrente de sus adversarios ha sido en el sentido de ser un político *populista*, que podría poner en peligro la estabilidad económica del país. Como Jefe de Gobierno tenía la oportunidad de llevar en orden las finanzas de la Ciudad y revertir esa imagen.<sup>52</sup>

Otra alternativa, en este sentido, era instrumentar políticas tendientes a poner en orden a la administración pública. Ello implicó hacer un inventario de los bienes del gobierno, recuperar y verificar la situación legal del patrimonio inmobiliario, y establecer nuevos mecanismos de

<sup>52</sup> Quizás por ello, independientemente de los lazos de amistad o de trabajo, en la Secretaría de Finanzas Cárdenas no nombró a un economista cercano a las corrientes políticas tradicionales de izquierda de su partido, sino a un técnico cuya carrera profesional la había desarrollado principalmente en el ámbito del sector financiero Antonio Ortiz Salinas.

control en la administración de recursos materiales.<sup>53</sup> En términos generales, hubo que verificar y establecer las condiciones reales bajo las cuales fue entregada la administración pública de la Ciudad.<sup>54</sup> La elección de estas políticas públicas dio como resultado la reducción de gastos en mantenimiento y en la adquisición de insumos en diferentes áreas de la administración pública; por ejemplo, en la Secretaría de Salud y en la de Obras y Servicios (ver anexo 5.5).<sup>55</sup>

Al dar a conocer ante la opinión pública el desorden heredado del gobierno anterior, era una oportunidad política para dejar en evidencia la corrupción y excesos de la administración *priista* (ver anexo 5.4). La cuestión era dar esta información al ciudadano para que hiciera una comparación, y, de esta manera, obtener una buena evaluación.<sup>56</sup> Se trataba de convencer al ciudadano de que era una administración menos costosa, por ser más eficiente y honesta que la *priista*.<sup>57</sup>

Como se ha mencionado, en el tránsito de ser una oficina federal a un gobierno de una entidad federativa, se tuvieron que llevar a cabo una serie de reformas al marco institucional del Distrito Federal. En este sentido, se elaboró un nuevo marco de leyes para la administración pública de la Ciudad, como la Ley Orgánica de la Administración Pública y su Reglamento Interno, así como la Ley de Adquisiciones.

En el ámbito de las dependencias de gobierno, la Contraloría General dejó de ser dependiente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), y

<sup>53</sup> Por ejemplo, se elaboró por parte de la Secretaría de Obras y Servicios de un catálogo único de precios unitarios se diseñó un programa para depurar la contabilidad e implementación de sistemas de control interno a cargo de un despacho externo, y se expidió la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal. Véase Primer y Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal, Discursos del Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ante la Asamblea Legislativa, en la presentación de sus informes de gobierno.

<sup>54</sup> Véase el Primer y Segundo Informes de Gobierno, en el apartado *UN GOBIERNO RESPONSABLE Y EFICIENTE*.

<sup>55</sup> Por ejemplo, en 1998 los ahorros del gobierno, según se reportaba, representaban el 10% del presupuesto, es decir, unos 3 500 millones de pesos. Gobierno del Distrito Federal. *Primer informe...*, p.13.

<sup>56</sup> "El fraude en el gobierno de la ciudad muestra características que hacen pensar en el crimen organizado. A la fecha, hemos detectado este tipo de comportamiento en verificentros, centros de expedición de licencias, oficinas de la Tesorería, registros urbanos." Discurso de Cuauhtémoc Cárdenas, el 4 de febrero de 1998, en el cual dio a conocer la situación en la que se encontraba la administración pública que heredaba. *La jornada*, 5 de febrero de 1998, p. 48.

<sup>57</sup> "Una administración eficiente tiene como primera condición ser una administración honrada. Su resultado debe ser la optimización en el manejo de los recursos de la ciudad, en el uso y conservación de sus bienes e infraestructura y en la presentación de sus servicios a la población." Discurso de Cuauhtémoc Cárdenas ante la Asamblea Legislativa del DF, con motivo de la presentación de su Segundo Informe de Gobierno, p. 31.

pasó a ser una secretaría de carácter local. Por otra parte, ante la amplia y compleja infraestructura de los servicios de salud del Distrito Federal, así como por el proceso de descentralización de esta materia a favor del gobierno local, se creó la Secretaría de Salud.<sup>58</sup> En lo que se refiere a las Delegaciones, con la elección de sus titulares se tuvieron que descentralizar funciones y atribuciones en servicios, obras, seguridad pública, entre otras materias.<sup>59</sup>

La otra vertiente importante de la agenda de gobierno eran las estrategias en contra de la corrupción. En este sentido, estas estrategias se enfocaron en dos planos: 1) la corrupción que padece de manera directa la ciudadanía a través de su contacto con las oficinas de gobierno, en la prestación de bienes y servicios, así como en la solicitud de trámites, y 2) los procedimientos penales en contra de altos funcionarios de la administración de Oscar Espinosa Villareal. En el primer caso, se podía tener un impacto directo e inmediato en la percepción de la gente, y en el segundo, el impacto sería mayor en los medios de comunicación.

En el primer plano, por ejemplo, el gobierno de Cárdenas consideró como prioritario el programa de verificadores, cuya función tenía que ver con la inspección, entre otros aspectos, del comercio en vía pública y los giros mercantiles en el ámbito de las delegaciones.<sup>60</sup> Sin embargo, no se avanzó mucho en esta política anticorrupción por los conflictos con el sindicato del DF. Como se vio en el capítulo anterior, en el cálculo de los costos y beneficios se impuso la percepción de que los costos serían más altos si el sindicato paralizaba la administración pública, a los beneficios de seguir con esta estrategia. Quizás por esta razón, la percepción de la corrupción en las oficinas de trámites delegacionales no fue muy positiva en el gobierno de Cárdenas, al menos en 1998 (ver cuadro 5.8).

<sup>58</sup> Los servicios de salud anteriormente dependían de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social.

<sup>59</sup> Discurso del Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas ante la Asamblea Legislativa, con motivo de la presentación de su Segundo Informe..., p. 32.

<sup>60</sup> (...) una de las primeras medidas administrativas... que se ha tomado es la de profesionalizar y sanear los cuerpos de verificadores que existen en cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal y las cinco unidades administrativas. Para dar cumplimiento a los señalado anteriormente se publicó circular... en la cual se reafirma que el programa de reorganización de la actividad verificadora tiene el carácter de máxima prioridad para el gobierno del Distrito Federal." Gobierno del Distrito Federal. *Primer informe de gobierno*... pp. 149-150

CUADRO 5.8

\*PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL, JULIO DE 1998

ACTIVIDAD	MUCHA	ALGUNA	POCO	NADA	N/S-N/C
Expedición de licencia	45	16	12	5	24
Permisos para construcción	36	16	10	4	33
Permisos para comercio	37	15	10	4	35
Multas	48	13	7	4	28
Cambio de uso de suelo	30	13	9	5	44

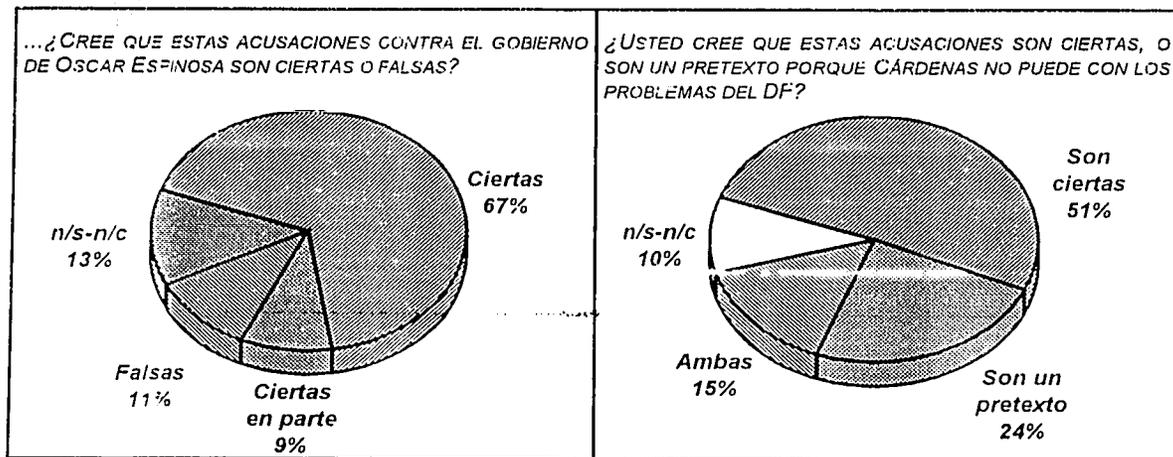
FUENTE: Reforma, encuestas publicadas del 27 al 30 de julio de 1998.

\*El promedio general se calculó en función de los resultados de la encuesta en las 16 delegaciones.

En el segundo plano, se iniciaron procesos penales en contra de funcionarios de la administración anterior, entre los que se destacaban el mismo ex-regente Oscar Espinosa Villareal, su oficial mayor Manuel Merino y Fernando Peña Garavito, coordinador de Autotransporte Urbano.

GRÁFICA 5.4

PERCEPCIÓN SOBRE LAS DENUNCIAS DEL GOBIERNO DEL DF EN CONTRA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL REGENTE OSCAR ESPINOSA VILLAREAL



FUENTE: Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C., febrero de 1998

Desde el punto de vista político, la relevancia de estos personajes atrajo la atención de los medios de comunicación. En tal sentido, el gobierno de Cárdenas podía tener un impacto positivo en la opinión pública de que era una administración comprometida con el combate a

fondo a la corrupción, sin importar los intereses o a las personas involucradas. Es decir, desde el punto de vista de la rentabilidad política era una opción muy atractiva.<sup>61</sup> Máxime porque cuando Cárdenas hizo estas denuncias, la percepción de esta medida era positiva, y no se veía como una opción para buscara solamente una mayor utilidad política (ver gráfica 5.5). Por tal motivo, representaba una muy buena estructura de oportunidades.

A pesar de estas oportunidades políticas, la evaluación del gobierno del DF no fue positiva. Por ejemplo, la encuesta de CEOP registraba una percepción de que la corrupción había aumentado en el periodo de Cárdenas. En cuanto a la evaluación de estas políticas, la encuesta de *Reforma* le daba una mejor evaluación; aunque la calificación que predominaba era la de *mal/muy mal* (46% en septiembre de 1999).

**CUADRO 5.9**  
**PERCEPCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

ENCUESTA CEOP								
CORRUPCIÓN	*EXPECTATIVAS DIC-97	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
Aumentado	12	37	47	64	69	56	55	45
Mantiene igual	34	48	41	28	24	35	37	44
Disminuido	54	15	12	8	7	9	8	11
*REFORMA								
COMBATE A LA CORRUPCIÓN	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99	
Muy bien/bien	25	16	20	16	31	28	26	
Regular	44	41	46	46	24	21	24	
Mal/muy mal	28	40	31	36	42	48	46	

FUENTE: Encuesta del Centro de Estudios de Opinión Pública. "Evaluación de la administración cardenista", *Este país*, octubre de 1999, p. 51. *Reforma*, 17 de septiembre de 1999, p. 4-B.  
\*No se considera no sabe/no contesto

Las altas expectativas de solución de este problema y el no avanzar más en sus políticas anticorrupción en las delegaciones fueron factores que, probablemente influyeron en la evaluación del gobierno de Cárdenas en esta materia.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> En una encuesta del periódico *Reforma*, el 83% de los encuestados pensaba que se debían de investigar la corrupción de la administración anterior, y sólo el 15% consideraba que era mejor no investigar. *Reforma*, 15 de marzo de 1998, p. 4-B.

<sup>62</sup> Además no hay que olvidar los desafortunados nombramientos en Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia (ver el apartado de seguridad pública de este capítulo)

Finalmente, las otras alternativas de políticas públicas fueron las tendientes a lograr una mayor eficiencia en los trámites de bienes y servicios en la administración pública del DF. Debido a que son oficinas de gobierno que están en contacto directo y constante con la población, un impacto positivo de estas políticas podía repercutir de manera inmediata en la percepción de la ciudadanía.

En este aspecto, el gobierno de Cárdenas optó por el programa de modernización administrativa, que entre otras acciones consideraba: "el desarrollo institucional, la desregulación normativa, la desconcentración, la simplificación de trámites y procedimientos, la profesionalización del servicio público, el diseño de mecanismos transparentes y efectivos..."<sup>63</sup> Por otra parte, la implementación de estas políticas se dio en el ámbito de competencia de las delegaciones.<sup>64</sup> En ellas se instalaron las Unidades de Atención Ciudadana,<sup>65</sup> que era un espacio en donde se realizarían trámites y solicitudes de servicios.<sup>66</sup>

CUADRO 5.10  
PERCEPCIÓN SOBRE LOS SERVICIOS Y ATENCIÓN AL PÚBLICO

REFORMA							
SERVICIOS PÚBLICOS							
PERCEPCIÓN	MAR-98	JUN-98	SEP-98	DIC-98	MAR-99	JUN-99	SEP-99
Se ha avanzado	20	22	25	20	27	25	27
Se ha retrocedido	19	25	21	31	30	25	18
Sigue igual que antes	60	51	50	48	38	48	53
No sabe/no contesto	1	2	4	1	5	2	2

FUENTE: Reforma, 17 de septiembre de 199, p. 4-B.

En la evaluación ciudadana de estas políticas, prevalecía la percepción de que se seguía igual que antes, pero al menos la calificación de que se había avanzado era mayor a la

<sup>63</sup> Gobierno de Distrito Federal, Segundo informe de..., p. 120.

<sup>64</sup> "Uno de los escenarios más adecuados para llevar a cabo este esfuerzo conjunto entre ciudadanos y gobierno, es el de las delegaciones, donde se da con intensidad mayor al contacto directo con el público. A este efecto, el programa de ventanilla única se ha reforzado para acelerar los trámites y evitar fuentes de corrupción. A la fecha, se ha capacitado a los funcionarios que atienden estos espacios y se les ha dotado de manuales de trámites, a la vista de toda la ciudadanía, que permiten reducir la discrecionalidad." Discurso del Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas ante la Asamblea Legislativa en la presentación de su Primer Informe..., p.12.

<sup>65</sup> Aquí se encontraban las Ventanillas Únicas, los Centros de Servicios de Atención Ciudadana, los módulos de Atención Ciudadana de la Contraloría, y en algunos casos, las cajas de Tesorería o el Registro Civil.

<sup>66</sup> Este programa implicó la capacitación de personal, la revisión de normas internas, la elaboración de manuales de trámites y servicios; así como definir mecanismos de control, asesoría y de asistencias de parte del gobierno central hacia las delegaciones. Gobierno de Distrito Federal, Primer Informe de... p. 149

percepción de que se había empeorado. En tal sentido, fueron de las políticas públicas mejor evaluadas de la agenda de gobierno de Cárdenas (ver cuadro 5.10).

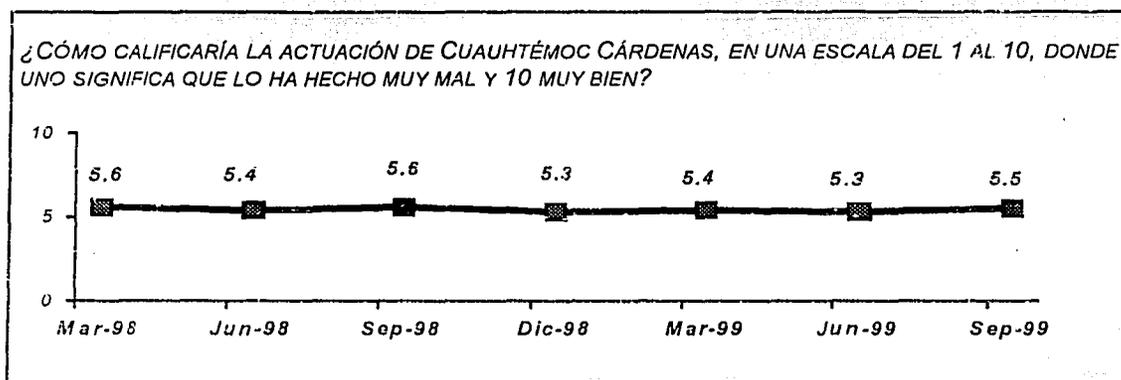
En términos generales, se puede concluir que el mayor costo de la implementación de la agenda *UN GOBIERNO RESPONSABLE Y EFICAZ* era institucional. Se llevaron a cabo adecuaciones a la organización de la administración pública, se tuvo que crear un nuevo marco de leyes y definir mecanismos más estrechos de supervisión en las delegaciones. Sin embargo, se contaba con la ventaja de que las reformas y adecuaciones que se hicieron no requirieron cambios al Estatuto de Gobierno, sino a leyes secundarias, las cuales pasaron sin mayor problema en la Asamblea Legislativa con mayoría *perredista*.

Los beneficios de estas políticas fueron en el sentido de que se lograron resultados en el corto plazo. Por tal motivo, fueron las políticas que mejor evaluación obtuvieron. Sin embargo, para que esta evaluación se tradujera en una mejor percepción del gobierno de Cárdenas, no sólo se debían elegir buenas políticas, sino también persuadir a los ciudadanos de su relevancia para la Ciudad, es decir, imponer el tema en la agenda pública.

## 5.3 EVALUACIÓN GENERAL DEL GOBIERNO DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS

La evaluación o percepción ciudadana de las políticas públicas de la agenda de gobierno de Cárdenas, en términos generales, fue negativa. Predominó la evaluación de que no hubo cambios o que se empeoró. Aunque a finales de 1999 hubo una ligera mejoría en la evaluación de sus políticas, y ello fue un mérito importante porque se había recuperado después de las pésimas calificaciones de 1998.

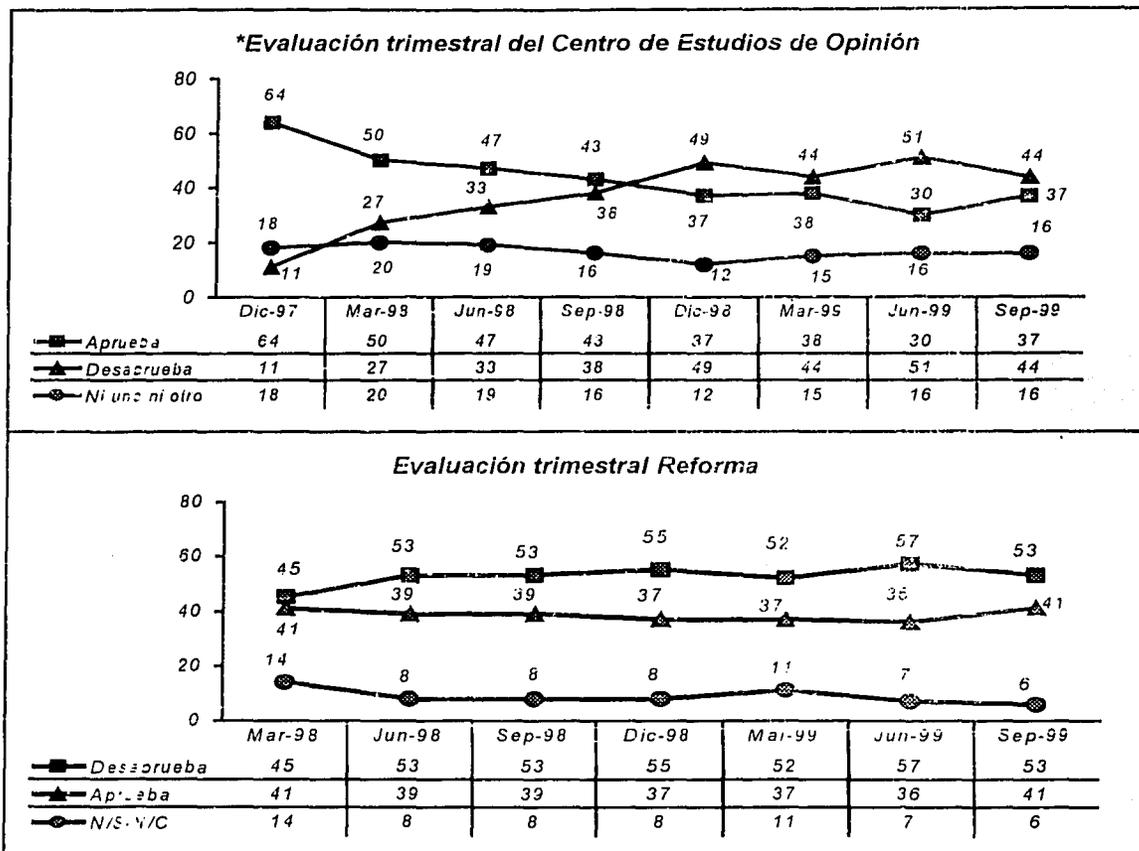
GRÁFICA 5.5  
CALIFICACIÓN DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS



FUENTE: *Reforma*, 7 de junio de 1999, p. 7-B y 17 de septiembre de 1999, p. 4-B.

Sin embargo, esta mejoría no se vio reflejada en la evaluación general de la gestión de Cárdenas: por ejemplo, el diario *Reforma*, en sus evaluaciones trimestrales del gobierno *perredista* registró una calificación reprobatoria en los dos años de gestión. La misma situación se dio en cuanto al nivel de aprobación de su gobierno. Cárdenas asumió la Jefatura de Gobierno con niveles de aprobación de más del 60%, muy por encima del 48% con el cual ganó la elección. Para septiembre de 1999 su nivel de aceptación cayó al 37% (estudio CEOP), y la encuesta de *Reforma* registró un nivel de desaprobación del 53%.

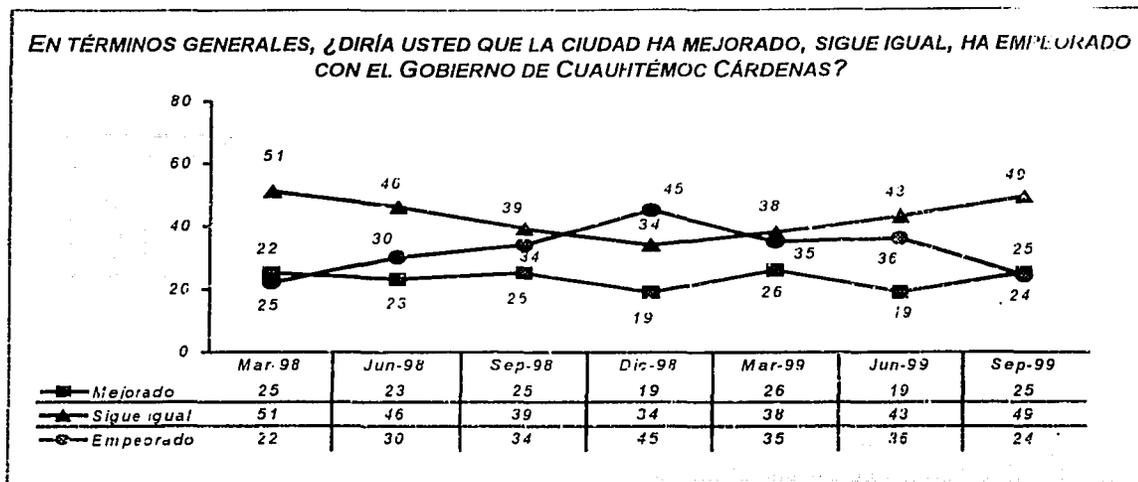
GRÁFICA 5.6  
NIVEL DE APROBACIÓN TRIMESTRAL



FUENTE: Centro de Estudios de Opinión Pública. "Monitoreo de opinión en el Distrito Federal. Evaluación de gobierno", *Este país*, junio de 2000, p. 52. \*En esta encuesta no se agregaron las opciones no sabe-no contesta. *Reforma*, 7 de junio de 1999, p. 7-B y 17 de septiembre de 1999, p. 4-B.

En cuanto a la percepción de la situación de la Ciudad con relación al gobierno de Cárdenas, en la encuesta de *Reforma* predominó la evaluación en el sentido de que las cosas seguían igual. En diciembre de 1998 se llegó a la peor evaluación, pues el 45% consideraban que la Ciudad había empeorado con el gobierno de Cárdenas, y en 1999 hubo una ligera mejoría de esta percepción (ver gráfica 5.8).

GRÁFICA 5.7  
EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA CIUDAD CON RESPECTO AL GOBIERNO DE CÁRDENAS



FUENTE: Reforma, 17 de septiembre de 1999, p. 1-B.

En la evaluación de las cualidades que se refieren a aptitudes de gobierno, como *liderazgo* o *capacidad para resolver problemas*, predominó la calificación de *mal-muy mal*. Por ejemplo, el estudio de *Reforma* registró una caída constante en la variable *liderazgo* hasta llegar, en septiembre de 1999, al 44% que lo calificó como *mal-muy mal* (lo cual representaba una caída de 21 puntos porcentuales con respecto a marzo de 1999). En situación similar estaba la variable *capacidad para resolver problemas*, la cual aumentó en 15 puntos porcentuales percepción mala-muy mal (anexo 5.6).

Posiblemente, estas malas evaluaciones de sus cualidades como gobernante se debían a las altas expectativas de que Cárdenas tendría la capacidad de resolver los principales problemas de la ciudad, y, en contraste, al final de su gestión la percepción que predominó sobre sus políticas públicas fue en el sentido de que no hubo avances (en algunos casos se percibían retroceso).

Estas malas evaluaciones también repercutían en variables que eran muy importantes para la legitimidad el gobierno de Cárdenas, como era el caso de la *honestidad* y la *cercanía con*

la gente. Al final de su gobierno, la encuesta de *Reforma* registró que el 40% calificaba la honestidad de su gobierno como mal-muy mal, y en la de Presidencia de la República, el 52% lo calificaba como no honesto (en mayo de 1999). En esta misma encuesta, el 61% lo consideraban como *no cercano al pueblo* (anexo 5.6).

En este contexto de evaluaciones tan negativas, se puede plantear que problemas tan complejos como los de la Ciudad, así como un periodo de gestión tan corto, planteaban un reto bastante complicado para que Cárdenas satisficiera la utilidad esperada de los capitalinos. En tal sentido, no sólo era un problema de definir la agenda de gobierno y de elegir estrategias de políticas públicas idóneas, sino también de tener la capacidad de convencer, de persuadir y de poner a deliberación sus acciones de gobierno.

Cárdenas tenía que convencer al ciudadano de estas limitaciones institucionales, de recursos y de tiempo, así como de la complejidad de los problemas a resolver. El Jefe de Gobierno debía persuadir que muchas de sus políticas eran al largo plazo, y, en consecuencia, se estaban creando las bases para el buen funcionamiento del Gobierno de la Ciudad. Cárdenas no optó por esta opción, no tuvo la capacidad de persuadir, y al final de su gestión fue un gobierno que no convencía y de poca credibilidad (ver cuadro 5.11).

**CUADRO 5.11**  
**PERCEPCIÓN DE CREDIBILIDAD DEL GOBIERNO DE CÁRDENAS**

CUÁNDO EL GOBERNADOR DEL DF CÁRDENAS ANUNCIA ALGUNA MEDIDA ¿USTED LE CREE SIEMPRE, LA MAYORÍA DE LAS VECES, CASI NUNCA O NUNCA?					
	FEB-98	JUNIO-98	DIC-98	MAYO 99	JUNIO 99
<i>Siempre</i>	8	5.75	4.63	6.63	6.63
<i>La mayoría de las veces</i>	27	20.00	19.52	19.38	18.52
<i>Casi nunca</i>	39	35.00	37.92	29.75	30.54
<i>Nunca</i>	24	37.00	36.17	42.75	43.68
<i>N/S-N/C</i>	3	3.13	2	1.50	.63

**FUENTE:** Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. Encuestas de febrero, junio y diciembre de 1998, y mayo y julio de 1999.

Normalmente, en un contexto de competencia política una de las principales críticas a los gobiernos es que hacen un uso excesivo de los recursos públicos para la difusión de sus

obras.<sup>67</sup> En el caso del gobierno de Cárdenas, por el contrario, la principal crítica fue en el sentido de que no tuvo la capacidad de comunicar, de informar a la ciudadanía de las acciones de su administración;<sup>68</sup> por ejemplo, en todo el año de 1998 sólo convocó a cuatro conferencias de prensa, de las cuales, una se canceló.<sup>69</sup>

"A mí me invitó el ingeniero a asumir una función, la vocería, que no sabíamos con precisión cuáles eran ni sus bases, ni sus instrumentos, pero éramos concientes de que había una necesidad de difundir información... Acepto que el gobierno de la Ciudad de México, específicamente Comunicación Social, hemos tenido retrasos e ineficiencias en la difusión de todo el trabajo, y prueba de ello, es que las campañas de difusión apenas están por salir (julio de 1998)."<sup>70</sup>

Estas limitaciones y deficiencias de la comunicación del gobierno de Cárdenas fueron más marcadas durante 1998, que fue también el año donde se dio en promedio las más bajas calificaciones de sus políticas y de su gestión. Al ser 1999 su último año de administración, el gobierno de Cárdenas se vio presionado a invertir más en comunicación.<sup>71</sup> Al final de ese año, se difundió con mayor intensidad en los medios de comunicación las acciones de su gestión, en especial por televisión.<sup>72</sup> En consecuencia, en 1999 se destinaron mayores recursos, en comparación a lo ejercido durante 1998.<sup>73</sup>

Sin embargo, esta rectificación en su política de comunicación gubernamental fue demasiado tarde, y para el ciudadano era evidente que más que poner en deliberación pública sus

<sup>67</sup> Para las teorías de la elección pública, cuando los gobernantes destinan mayores recursos a la comunicación gubernamental están invirtiendo al largo plazo para obtener una mayor rentabilidad política.

<sup>68</sup> Uno de los principales errores de Cárdenas en este sentido fue el nombramiento en la Dirección General de Comunicación Social alguien sin experiencia en esta materia: Javier González Garza. "Desde hace tiempo expresé que la Dirección de Comunicación Social debería estar ocupada por un profesional de la comunicación, porque a final de cuentas, mi trabajo ha sido mucho más político. Sentía que había deficiencias y también observé las críticas alrededor de Comunicación Social." Entrevista a Javier González Garza, en *Reforma. Suplemento Enfoque*, 5 de julio de 1998, p. 16.

<sup>69</sup> Ver *Reforma*, primero de enero de 1999, p. 1-B.

<sup>70</sup> Entrevista a Javier González Garza, en *Reforma. Suplemento Enfoque*, 5 de julio de 1998, p. 16. Los paréntesis son responsabilidad del autor de esta investigación.

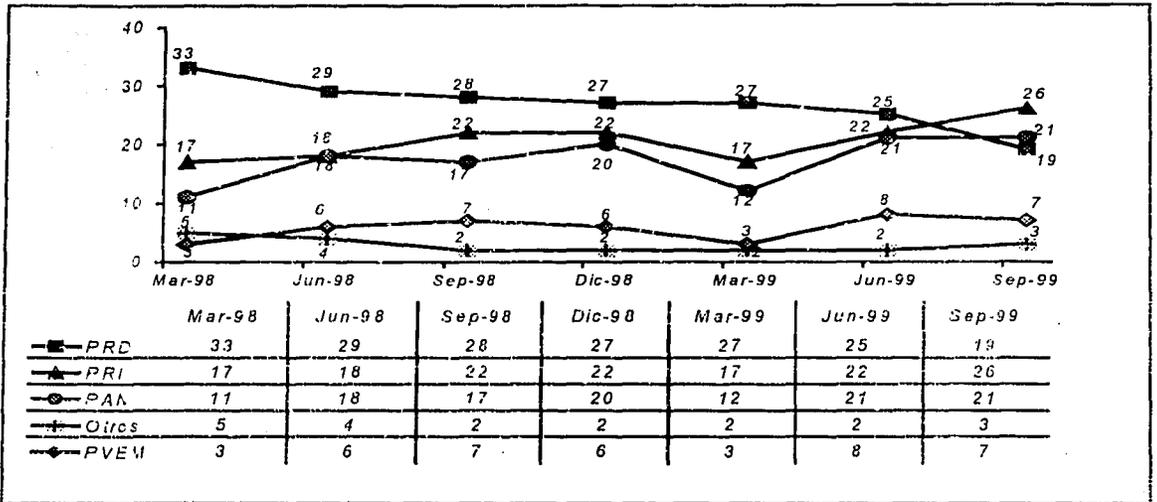
<sup>71</sup> Un cambio importante fue la destitución del inexperto director de Comunicación Social, por alguien con mayor experiencia en medios, Pablo Marentes (ex director de Canal 13), en junio de 1998.

<sup>72</sup> Al final de su periodo de gobierno, Cárdenas empezó una intensa campaña por televisión, anunciando los avances de su gestión, en los cuales, aparecía el mismo Jefe de Gobierno.

<sup>73</sup> En 1998, el presupuesto ejercido en comunicación social fue de 128, 063.4 millones de pesos y para 1999 se incrementó a 240, 484.4 millones, lo cual significaba un aumento del 128%. Gobierno del Distrito Federal. Cuenta Pública de 1999, p. 252.

políticas o comunicar sobre su gestión, la motivación era la promoción de su futura candidatura presidencial.<sup>74</sup>

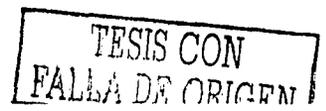
**GRÁFICA 5.8**  
**PREFERENCIAS ELECTORALES PARA JEFE DE GOBIERNO**



FUENTE: *Reforma*, 6 de septiembre de 1999, p. 1-B.

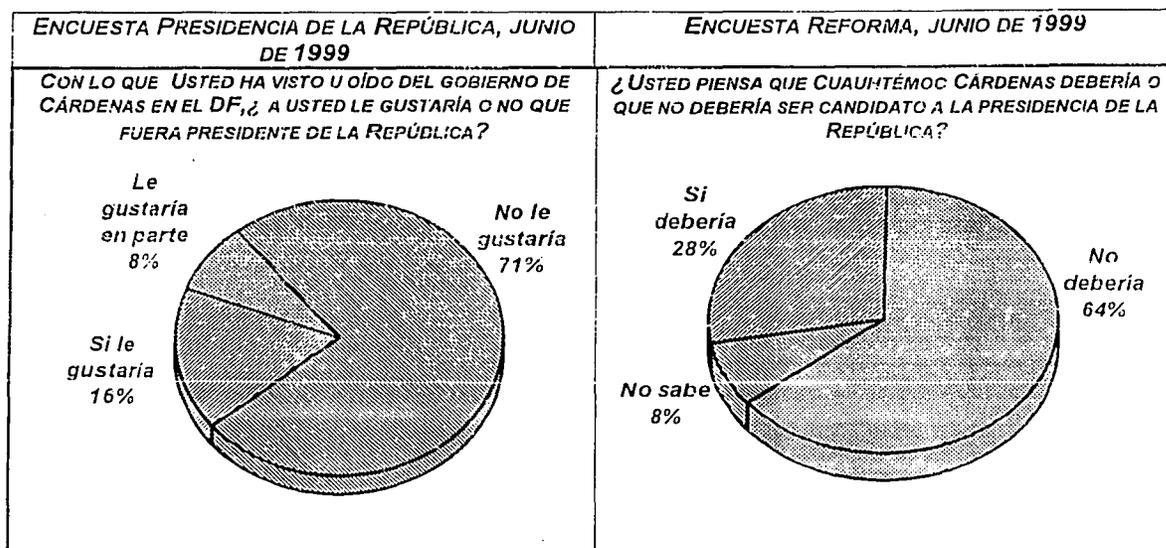
Cuahtémoc Cárdenas concluyó su gestión con una mala evaluación y con la percepción de que no se había registrado una mejoría en los principales problemas de la Ciudad. Estas condiciones impactaron negativamente en las tendencias electorales del PRD para la elección de Jefe de Gobierno. En las encuestas de *Reforma*, desde el primer trimestre de 1998, se registró una baja constante en las preferencias electorales de este partido. Para el último trimestre de la gestión de Cárdenas, el PRD dejó de ser la primera mayoría en la Ciudad, hasta caer al tercer lugar de las preferencias (ver gráfica 5.9).

<sup>74</sup> En una encuesta de *Reforma*, a la pregunta ¿Diría usted que la publicidad del Gobierno del Distrito Federal en la televisión y en la radio es para dar a conocer la situación del DF o es para promover la candidatura presidencial de Cuahtémoc Cárdenas? El 69% contestó que era para promover su candidatura, y el 18% para dar a conocer la situación del DF. En el mismo estudio, a la pregunta ¿Usted aprueba o desaprueba el uso de anuncios de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal en radio y televisión? El 47% respondió que lo desaprobató y el 39% lo aprobaba. *Reforma*, 17 de septiembre de 1999, p. 1-B.



En tales condiciones, Cárdenas al final de su gobierno presentó una candidatura presidencial débil, y con preferencias electorales negativas para su partido. Por ejemplo, en la encuesta de *Reforma* se registraba que el 88% de los encuestados habían oído de las pretensiones de Cárdenas para ser candidato a la presidencia de la República, pero sólo el 28% consideraba que sí debería competir, frente al 64% que consideraba lo contrario. Por su parte, la encuesta de Presidencia de la República registraba que al 71% no le gustaba que fuera candidato (ver gráfica 5.10).

**GRÁFICA 5.9**  
**PERCEPCIÓN DE LA CANDIDATURA DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**



FUENTE: *Reforma*, 7 de junio de 1999, p. 7-B. Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República. Percepción de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República a, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C., junio de 1999.

De igual forma, a finales de 1999, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal, las preferencias electorales para la presidencia de la República colocaban a Cárdenas en el tercera lugar (ver cuadro 5.12). Posición que no lograrían remontar durante el proceso electoral del 2000.

**CUADRO 5.12**  
**PREFERENCIAS ELECTORALES PARA LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, NOVIEMBRE DE 1999\***

ENCUESTA	FRANCISCO LABASTIDA	VICENTE FOX	CUAUHTÉMOC CÁRDENAS
GEA	41.8	38.0	16.5
Reforma	53.1	33.3	9.9
**El Universal	46.2	33.8	11.7
CEO	47.0	37.0	11.0
Presidencia Rep.	22.9	15.1	13.4

FUENTE: *Este país*, enero de 1999, p. 19. Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C., junio de 1999. \*Sólo la encuesta de Presidencia de la República se aplicó en el DF, las otras fueron a nivel nacional. \*\*La encuesta El Universal (Alducin) era 43% telefónica y el 57% calle, las otras encuestas son domiciliares.

**COMPARACIÓN CON EL PERIODO ROSARIO ROBLES**

Cauhtémoc Cárdenas renunció a la Jefatura de Gobierno el 29 de septiembre de 1999, y en su lugar asumió su secretaria de Gobierno: Rosario Robles Berlanga. Desde el punto de vista político, la Jefa de Gobierno tenía que mejorar la percepción del ciudadano sobre el Gobierno del Distrito Federal, y que ésta se viera reflejada en una recuperación de las tendencias electorales a favor del PRD y de su candidato presidencial.

Rosario Robles tuvo la ventaja de no llegar al gobierno de la Ciudad con tan altas expectativas de que resolvería los problemas de la Ciudad, como fue el caso de Cárdenas. Además, su desempeño como secretaria Gobierno no estuvo expuesto a un desgaste tan fuerte, como sería el caso del procurador o del secretario de Seguridad Pública.<sup>75</sup> La evaluación o percepción ciudadana de su gestión de inmediato fue mejor en comparación a la de su antecesor.

Con poco más de dos meses en el Gobierno del DF, Rosario Robles superó la calificación y niveles de aprobación de Cárdenas. Por ejemplo, en la encuesta de *Reforma*, de diciembre

<sup>75</sup> En una encuesta de *Reforma*, de junio de 1999, el 18% de los encuestados tenían una opinión favorable de Rosario Robles, 45% ni uno ni otra y 24% desfavorable. En contraste, el 46% tenían una opinión desfavorable del secretario de Seguridad Pública y el 43% calificaba de la misma manera al procurador General de Justicia del DF. *Reforma*, 7 de junio de 1999, p. 7-B.

de 1999, obtuvo una calificación de 6.6 (frente al 5.5 de Cárdenas que obtuvo en septiembre de ese mismo año), y un nivel de aprobación del 48%, que en comparación con el último trimestre de Cárdenas registraba una diferencia positiva de 7 puntos porcentuales. En la encuesta del CEOP, su nivel de aprobación con respecto a Cárdenas cayó un punto porcentual (37% Cárdenas y 36% Robles), pero su nivel de desaprobación era 24 puntos porcentuales más bajo (44% Cárdenas y 20% Robles).

**CUADRO 5.13**  
**CALIFICACIÓN Y NIVEL DE APROBACIÓN A DE LA GESTIÓN DE ROSARIO ROBLES**

REFORMA					
Concepto	*Sep-99	Dic-99	Marzo-00	Jun-00	Sep-00
Calificación	5.5	6.6	6.4	6.4	6.8
Aprobación	41	48%	59	61	60
Centro de Estudios de Opinión Pública					
Concepto	*Sep-99	Dic-99	Mar-00	Jun-00	
Aprobación	37	36	38	40	

Fuente: *Reforma*, 5 de diciembre de 1999, p. 1-B, 9 de marzo de 2000, p. 8-B, 6 de junio de 2000, p. 5-B y 11 de septiembre de 2000, p. 4-B. Centro de Estudios de Opinión. "Evaluación del gobierno del Distrito Federal", en *Este país*, junio de 2000, p. 52 y diciembre de 2000, p.44.

\*Las encuestas de septiembre de 1999 son la evaluación de Cuauhtémoc Cárdenas.

De igual forma, Rosario Robles también tenía una mejor evaluación en cuanto a cualidades como gobernante. Era vista, en comparación con el candidato presidencial, como una gobernante más fuerte, con mayor credibilidad, honestidad, capacidad para resolver problemas y liderazgo (ver anexo 5.7).

Esta buena evaluación de las cualidades de gobierno de Rosario Robles no se reflejaba de la misma manera en la percepción de los resultados de sus políticas públicas. En términos generales, aunque se tuvo una mejor calificación con respecto a la gestión de Cárdenas, la evaluación que predominó era de que no se avanzó, y en algunos casos se registró la percepción de que hubo retrocesos (ver anexo 5.8). Por ejemplo, en la encuesta de CEOP, el 50% de los encuestados consideraba que los robos habían aumentado, y el 41% pensaba que en el caso del medio ambiente se había empeorado. Ambos temas eran muy importantes en la agenda de gobierno y para el funcionamiento de la Ciudad.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> En la encuesta de Presidencia de la República, julio de 2000, a la pregunta sobre como estaba manejando diferentes aspectos de la Ciudad, en el caso de la inseguridad pública, el 60% estaba en desacuerdo. Encuesta

A pesar de estas evaluaciones de sus políticas públicas, el gobierno de Rosario Robles era evaluado como un buen gobierno, y había un porcentaje importante que consideraba que la Ciudad había mejorado con su administración.<sup>77</sup> Por ejemplo, en una encuesta de septiembre de 2000, el 42% calificaba a su gobierno como bueno, frente al 23% que lo consideraba como malo, y el 32% ni bueno ni malo.<sup>78</sup>

Rosario Robles no implementó políticas públicas diferentes a las planteadas durante la gestión de Cárdenas, ni hizo cambios importantes a la agenda de gobierno;<sup>79</sup> además, en poco más de un año era difícil hacer grandes transformaciones. Sin embargo, la evaluación de su gestión y de sus capacidades de gobierno fueron mejores a las obtenidas por Cárdenas. De igual forma, tampoco se registraron mejores evaluaciones en cuanto a la solución de los problemas de la Ciudad.

Varios factores pueden explicar estas diferencias de evaluación entre la gestión de Rosario Robles y la de Cárdenas. En primer término, muchas de las obras y políticas públicas que iniciaron su diseño e implementación en el periodo de Cárdenas, sus resultados finales se dieron durante la gestión de Rosario Robles. Un ejemplo de ello fue la inauguración de la Línea B del Metro (en su tramo correspondiente al DF), la cual fue iniciada con Oscar Espinosa Villareal, se continuó su construcción con Cárdenas y la conclusión fue con Rosario Robles. Otras políticas públicas que se concluyeron en esta parte de la administración *perredista* fueron las de desarrollo social; por ejemplo, se inauguraron la mayoría de los centros de desarrollo comunitario con sus modelos de atención, como era el caso del Centro de Desarrollo Comunitario Casa Libertad o ex Cárcel de Mujeres (ver el apartado de una

---

de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. Junio de 1999 y julio de 2000.

<sup>77</sup> La encuesta de *Reforma* a la pregunta: En términos generales, ¿diría usted que la ciudad ha mejorado, sigue igual o empeorado con el Gobierno de Rosarios Robles? Registraba que la opción *sigue igual* se mantenía como la primera preferencias con 44%, ligeramente por encima de la percepción que se había *mejorado*, 41%, y el 13% de los encuestados consideraba que se había empeorado. *Reforma*, 6 de junio de 2000, p. 5-B.

<sup>78</sup> Encuesta del periódico *Reforma*, 11 de septiembre de 2000, p. 4-B.

<sup>79</sup> Quizás la administración de su gobierno hizo más énfasis en el desarrollo social, la equidad de género y la protección de grupo vulnerables de la población. Véase discurso de Rosario Robles ante la Asamblea Legislativa del DF, con motivo de la presentación del III Informe de Gobierno, *La Jornada*, "Perfil de La Jornada. III Informe de Gobierno del Distrito Federal", 18 de septiembre de 2000.

*sociedad incluyente y solidaria*). También en el periodo de Rosario Robles, se pondrían en operación los autobuses que sustituirían a *Ruta 100*.

De igual forma, la administración de Rosario Robles va a contar con mayores recursos gracias a las negociaciones de su partido en el Congreso. Como se recordará, en 1999 le fueron aprobados mayores montos de endeudamiento y transferencias de fondos federales en educación (que fueron utilizados en desarrollo social). Ello le permitió avanzar más en su agenda gobierno. Por el contrario, Cárdenas padeció en el último año de su administración de los recortes en los montos de endeudamiento y en fondos federales.

Otro factor muy importante eran las amplias capacidades de la Jefa de Gobierno para hacer uso de los medios de comunicación, en comparación con Cárdenas.<sup>60</sup> Por tal motivo, Rosario Robles tuvo una mayor capacidad para convencer y persuadir al ciudadano común de los beneficios de sus políticas públicas.<sup>61</sup>

Finalmente, esta popularidad y buena evaluación del gobierno de Rosario Robles, así como la candidatura a Jefe de Gobierno de Andrés Manuel López Obrado, permitieron que el PRD pudiera contener la ola azul de Vicente Fox en la capital del país, y de tal suerte, conservar la Jefatura de Gobierno, que con Cárdenas se veía prácticamente perdida.

En las elecciones del 2000, en la capital se dio un voto diferenciado entre el PAN y el PRD. Acción Nacional ganó la presidencia de la República y todos los cargos a elegir en el plano federal: las dos senadurías de mayoría y 23 de 30 diputaciones federales (7 ganó el PRD). En el ámbito local, el PRD mantuvo la Jefatura de Gobierno, ganó 10 de 16 delegaciones y 19 diputaciones locales (el PAN ganó por sí sólo 17 y 4 en coalición con el PVEM). Con estos resultados el PRD quedó lejos de su abrumadora victoria de 1997.

<sup>60</sup> Por ejemplo, Rosario Robles tenía su propio programa de radio, y continuó de una manera muy intensa con la difusión de sus acciones de Gobierno en spots por televisión, en los cuales la Jefa de Gobierno era la protagonista. La imagen de Rosario Robles llegó a estar hasta en tarjetas de teléfono.

<sup>61</sup> Incluso, Rosario Robles tenía una mayor credibilidad que Cárdenas; por ejemplo, en una encuesta de Presidencia de la República, a la pregunta *CUANDO EL GOBERNADOR DEL DF ANUNCIA ALGUNA MEDIDA ¿USTED LE CREE SIEMPRE, LA MAYORÍA DE LAS VECES, CASI NUNCA O NUNCA?* Para Rosario Robles, el 40% señalaba la opción de la mayoría de las veces, y para Cárdenas sólo el 25%. Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. Encuestas de febrero, junio y diciembre de 1999.

El hecho de que se diera este voto diferenciado, en el cual el PRD perdió casi todo en el ámbito federal (incluso la elección presidencial donde Cárdenas era el candidato), se puede interpretar como un voto en contra de la gestión de Cárdenas, y si se conservó la Jefatura de Gobierno, fue gracias a la candidatura de López Obrador, y, sobre todo, a la popularidad de Rosario Robles.

## ANEXO DEL CAPÍTULO 5

## ANEXO 5.1

PROMEDIO DIARIO DE DENUNCIAS POR TIPO DE DELITOS EN EL DISTRITO FEDERAL  
1993-1999\*

TIPO DE DELITOS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Robo a transeúntes	35.5	46.1	64.5	80.3	93.9	117.1	139
Robo a Transportistas	14.2	28.5	48.6	78.1	63.2	53.2	45.4
Robo de vehículos	53	80.4	154.8	156.1	160.2	129.1	122
Con violencia	19.5	34.5	58.6	51.5	58.2	53.9	48.7
Sin violencia	33.5	45.9	96.2	104.6	102	75.2	74.2
Robo a casa habitación	14.8	15.1	21.2	23.8	23.4	23	25
Con violencia	1.5	1.9	2.5	2.5	2.1	2.2	2.2
Sin violencia	13.3	13.2	18.7	21.3	21.3	20.7	22.8
Robo a negocios	33	41.3	54.4	56.3	50.9	46.3	43.4
Con violencia	12.8	18.5	24.1	21.6	17.3	16.2	13.9
Sin violencia	20.1	22.8	30.4	34.7	33.6	30	29.6
Homicidio doloso	2.5	3	3.3	2.9	2.7	2.6	2.3
Lesiones dolosas	34.4	43.2	51.4	60.3	66.6	67.1	70.4
Violación	3.3	3.6	3.5	3.9	4	3.4	3.8
<b>TOTAL DE DENUNCIAS DE ESTOS DELITOS</b>	<b>291.4</b>	<b>398</b>	<b>632.2</b>	<b>697.9</b>	<b>699.4</b>	<b>640</b>	<b>642.7</b>

\*Cifras al mes de julio

FUENTE: Gobierno del Distrito Federal, Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico, septiembre de 1999, p. 180.

**ANEXO 5.2**  
**PROMEDIO DIARIO POR MES Y POR TIPO DE DELITOS EN EL DISTRITO FEDERAL**  
**1997-1999\***

PERIODO DE TIEMPO Meses	ROBO A TRANSEÜNTES			ROBO A TRANSPORTE			ROBO DE VEHÍCULOS		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Enero	73.7	105.1	128.8	66.8	53.8	45.0	152.3	179.6	118.9
Febrero	82.4	110.0	142.5	67.3	51.3	51.7	161.0	162.3	129.8
Marzo	79.5	105.0	137.7	58.8	54.7	48.1	158.2	146.0	125.2
Abril	89.1	110.0	135.0	63.4	46.7	45.8	158.8	125.5	120.6
Mayo	88.9	118.4	139.8	64.8	51.0	44.2	159.3	125.3	121.8
Junio	92.2	127.2	147.8	63.6	50.8	42.8	159.7	119.2	125.2
Julio	93.2	130.2	141.5	62.7	54.7	40.9	165.1	119.5	119.4
<b>SUBTOTAL</b>	<b>85.6</b>	<b>115.1</b>	<b>139.0</b>	<b>63.9</b>	<b>51.9</b>	<b>45.5</b>	<b>159.2</b>	<b>139.6</b>	<b>123.0</b>
Agosto	97.4	113.2	----	57.4	57.8	----	156.2	116.7	----
Septiembre	102.1	103.8	----	61.1	64.7	----	153.3	110.6	----
Octubre	112.0	113.5	----	69.0	57.2	----	162.7	127.9	----
Noviembre	107.0	139.5	----	65.7	51.2	----	173.9	114.1	----
Diciembre	107.6	127.8	----	58.9	44.3	----	162.4	103.9	----
<b>TOTAL</b>	<b>93.8</b>	<b>117.0</b>	<b>139.0</b>	<b>63.3</b>	<b>53.2</b>	<b>45.5</b>	<b>160.2</b>	<b>129.2</b>	<b>123.0</b>
PERIODO DE TIEMPO Meses	ROBO A CASA HABITACIÓN			ROBO A NEGOCIOS			HOMICIDIO DOLOSO		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Enero	25.4	23.5	25.3	52.6	47.0	44.7	2.3	2.0	2.1
Febrero	24.5	21.7	27.8	53.4	48.4	46.9	3.4	2.7	2.9
Marzo	22.9	21.9	24.7	50.2	44.7	46.3	2.4	2.7	2.3
Abril	23.9	20.9	25.8	51.4	43.6	41.2	2.3	2.9	2.2
Mayo	23.4	21.1	25.0	50.6	43.9	42.5	2.5	2.8	2.4
Junio	23.3	22.8	23.7	52.3	48.3	42.7	2.3	2.2	2.1
Julio	23.5	23.9	22.8	51.7	45.8	40.4	2.5	2.7	2.4
<b>SUBTOTAL</b>	<b>23.8</b>	<b>22.3</b>	<b>25.0</b>	<b>51.7</b>	<b>46.0</b>	<b>43.5</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>
Agosto	23.4	21.9	----	49.3	47.1	----	2.8	2.2	----
Septiembre	21.6	25.7	----	51.2	50.4	----	3.2	2.9	----
Octubre	23.9	24.2	----	52.1	49.3	----	2.5	2.7	----
Noviembre	22.9	24.5	----	49.2	46.3	----	3.1	2.1	----
Diciembre	22.6	23.8	----	47.2	43.7	----	3.0	3.3	----
<b>TOTAL</b>	<b>23.4</b>	<b>23.0</b>	<b>25.0</b>	<b>50.9</b>	<b>46.5</b>	<b>43.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.6</b>	<b>2.3</b>

## CONTINUACIÓN

PERIODO DE TIEMPO Meses	LESIONES DOLOSAS			VIOLACIÓN		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Enero	55.7	55.4	60.2	3.5	2.5	3.1
Febrero	67.3	63.8	67.8	3.9	4.1	3.6
Marzo	67.3	68.2	74.0	4.5	3.4	4.4
Abril	68.1	66.8	73.6	4.3	3.5	3.8
Mayo	67.5	74.4	76.3	4.5	3.8	4.4
Junio	77.4	77.4	75.0	5.5	3.7	3.8
Julio	67.2	66.8	66.0	3.9	3.0	3.8
<b>SUBTOTAL</b>	<b>67.2</b>	<b>67.5</b>	<b>70.4</b>	<b>30.1</b>	<b>24.0</b>	<b>26.9</b>
Agosto	68.2	65.9		3.5	3.1	
Septiembre	67.3	64.9		3.6	3.6	
Octubre	65.9	63.9		4.3	3.5	
Noviembre	63.9	68.4		3.2	3.4	
Diciembre	63.2	69.4		3.0	2.7	
<b>TOTAL</b>	<b>66.6</b>	<b>67.1</b>	<b>70.4</b>	<b>47.6</b>	<b>40.4</b>	<b>26.9</b>

FUENTE: Gobierno del Distrito Federal. Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, septiembre de 1998, p. 121.

Cifras al mes de junio.

**ANEXO 5.3**  
**EVOLUCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL**  
**DE 1994 A 1999**

CONCEPTO	1994	1995	1996	1997	1998	**1999
Construcción de vialidades primarias (km)	6.8	6.5	7.5	3.3	0.8	0.0
Repavimentación de vialidad primaria (*m <sup>2</sup> )	270	1, 000	2, 300	2, 200	3, 103	664
Construcción de vialidad secundaria (*m <sup>2</sup> )	102.7	175.0	125.0	100.0	nd	nd
Construcción de puentes vehiculares	0	2	4	6	0	0
Construcción de puentes peatonales	16	21	17	16	40	0
Reparación de puentes vehiculares	0	5	5	3	18	0
Reparación	10	10	10	10	nd	nd

FUENTE: Gobierno del Distrito Federal. Segundo Informe de Gobierno, Anexo estadístico, septiembre de 1998, p. 121

Miles de m<sup>2</sup>

\*\* Cifras al mes de junio.

**ANEXO 5.4**  
**ALGUNAS ANOMALÍAS DENUNCIADAS POR CUAUHTÉMOC CÁRDENAS**  
**EN SU DISCURSO DEL 4 DE FEBRERO DE 1998**

- El gobierno del DF tiene un déficit de mil millones de pesos que no fue informado
- Una deuda de muy corte plazo, que prácticamente colocaba en números rojos al nuevo gobierno
- Un total de 450 millones se debían a proveedores y contratistas, y otros 500 millones son adeudos de ejercicios fiscales anteriores, además de cuentas pendientes con el ISSSTE
- Se recibieron cerca de 16 mil automóviles, camiones y otras unidades de transporte, casi 4 mil en condiciones que exigían urgentemente reparación y casi 2 mil inservibles.
- Uno de cada tres vehículos en la SSP no pueden ser utilizados y en la Secretaría de Gobierno apenas 6 % pueden usarse.
- Entre 95 y 97 se pagaron sin autorización 4 mil 293 contratos de servicios profesionales por casi 112 millones de pesos
- Más de la mitad de las 21 mil viviendas comprometidas fueron ofrecidas en lo últimos 60 días de la gestión pasada. En tanto hay un adeudo de 400 millones de pesos en los fideicomisos de vivienda.
- En el programa de verificación vehicular se encontraron comprobantes de multas que nunca ingresaron a la Tesorería
- En la Secretaría de Transporte y Vialidad fueron otorgadas concesiones sin autorización de los responsables.
- El gobierno del Distrito Federal perdió el 50% de los juicios en el área contenciosa.

FUENTE: *La Jornada*, 5 de febrero de 1998, p. 48.

ANEXO 5.5

ALGUNOS RESULTADOS EN AHORROS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1998

- Se estimó que los ahorros, como producto de un mejor manejo de recursos, representaron el 10% del presupuesto total del gobierno del Distrito Federal, es decir, unos 3, 500 millones de pesos. Esos recursos fueron destinados a programas ya establecidos, particularmente, en seguridad pública, procuración de justicia, desarrollo social y mejoramiento del ambiente.
- Se redujo, en promedio, 15% los precios a los que se adquiría materiales para la Secretaría de Obras y Servicios, lo cual significó que se pudieran realizar obras con un costo, en promedio, 25% menor que en 1997.
- Hasta septiembre de ese año se calculaban ahorros por 50% en el mantenimiento y combustible para vehículos. Se establecía que de mantenerse esa tendencia para finales de año se proyectaría un ahorro para las delegaciones de 90 millones de pesos
- La empresa paraestatal del gobierno del DF, Corporación Mexicana de Impresión (Comisa), redujo el costo del papel que se utiliza para elaborar los boletos del Metro, de \$24 por kilo en 1997 a \$10 en 1998.

1999

- En el área de salud se logró reducir el costo de los insumos en un 15% y en obras de mantenimiento hasta en un 40%.
- En la adquisición de nuevos camiones recolectores de basura por medio de licitación pública internacional se contrató un precio inferior en un 20% al presupuesto autorizado, lo cual representó un ahorro de cerca de 100 millones de pesos.
- Las licitaciones de transporte de residuos sólidos de las estaciones de transferencia se redujeron en un ahorro de 35 millones de pesos. Se logró un ahorro adicional por 38 millones en la recolección de residuos hospitalarios, el control de fauna nociva y la operación de plantas de tratamiento, en ambos casos, comparando 1997 con 1998.
- En la contratación por licitaciones pública del servicio de fotocopiado, el precio obtenido fue en un 42% inferior el anterior.

FUENTE Primer y Segundo Informe de Gobierno del Distrito Federal, Discursos del Jefe de Gobierno, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ante la Asamblea Legislativa, en la presentación de sus informes de gobierno

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**ANEXO 5.6**  
**PERCEPCIONES DE LAS CUALIDADES DE LA GESTIÓN DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS**

<b>ENCUESTAS REFORMA</b>							
<b>LIDERAZGO</b>	<b>Mar-98</b>	<b>JUN-98</b>	<b>SEP-98</b>	<b>DIC-98</b>	<b>MAR-99</b>	<b>JUN-99</b>	<b>SEP-99</b>
MUY BIEN/BIEN	33	26	26	18	32	27	26
REGULAR	37	36	38	40	21	22	25
MAL/MUY MAL	23	34	32	38	39	46	44
NO SABE/NO CONTESTO	7	4	4	4	8	5	5
<b>CAPACIDAD PARA RESOLVER PROBLEMAS</b>	<b>Mar-98</b>	<b>JUN-98</b>	<b>SEP-98</b>	<b>DIC-98</b>	<b>MAR-99</b>	<b>JUN-99</b>	<b>SEP-99</b>
MUY BIEN/BIEN	23	19	22	15	24	21	23
REGULAR	43	42	43	47	24	24	26
MAL/MUY MAL	29	37	32	35	46	52	47
NO SABE/NO CONTESTO	5	2	3	3	6	3	4
<b>HONESTIDAD</b>	<b>Mar-98</b>	<b>JUN-98</b>	<b>SEP-98</b>	<b>DIC-98</b>	<b>MAR-99</b>	<b>JUN-99</b>	<b>SEP-99</b>
MUY BIEN/BIEN	27	20	22	17	32	29	28
REGULAR	43	42	43	43	21	21	24
MAL/MUY MAL	25	32	28	35	39	45	40
NO SABE/NO CONTESTO	5	6	7	5	6	5	8
<b>ENCUESTA CIDE-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</b>							
<b>HONESTIDAD</b>	<b>Feb-98</b>	<b>JUNIO-98</b>	<b>DIC-98</b>	<b>MAYO 99</b>	<b>JUNIO 99</b>		
ES HONRADO	31	26	24	27	-----		
NO ES HONRADO	39	47	52	52	-----		
N/S-N/C	30	27	24	22	-----		
<b>CERCANIA AL PUEBLO</b>	<b>Feb-98</b>	<b>JUNIO-98</b>	<b>DIC-98</b>	<b>MAYO 99</b>	<b>JUNIO 99</b>		
NO ES CERCANO AL PUEBLO	45	61	62	61	-----		
CERCANO AL PUEBLO	48	33	33	32	-----		
N/S-N/C	8	6	5	6	-----		
<b>PERCEPCION FUERTE/DÉBIL</b>	<b>Feb-98</b>	<b>JUNIO-98</b>	<b>DIC-98</b>	<b>MAYO 99</b>	<b>JUNIO 99</b>		
FUERTE	43	29	34	37	25		
DÉBIL	50	65	59	55	69		
N/S-N/C	7	7	7	7	5		
<b>PERCEPCION FALSO/SINCERO</b>	<b>Feb-98</b>	<b>JUNIO-98</b>	<b>DIC-98</b>	<b>MAYO 99</b>	<b>JUNIO 99</b>		
FALSO	50	58	64	62	67		
SINCERO	38	31	25	29	25		
N/S-N/C	13	12	11	9	7		

FUENTE Reforma, 7 de junio de 1999, p. 7-B y 17 de septiembre de 1999, p. 4-B, y Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica. A. C. Encuestas de febrero, junio y diciembre de 1998 y mayo y julio de 1999

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## ANEXO 5.7

PERCEPCIONES DE LAS CUALIDADES DE LA GESTIÓN DE ROSARIO ROBLES EN COMPARACIÓN A  
CUAUHTÉMOC CÁRDENAS

ENCUESTAS REFORMA						
PERCEPCIÓN	LIDERAZGO			CAPACIDAD PARA RESOLVER PROBLEMAS		
	SEP-99	DIC-99	SEP-00	SEP-99	DIC-99	SEP-00
MUY BIEN/BIEN	26	32	47	23	33	42
REGULAR	25	26	24	26	26	27
MAL/MUY MAL	44	21	21	47	23	25
NO SABE/NO CONTESTO	5	21	8	4	18	6
PERCEPCIÓN	HONESTIDAD			DAR MAYOR PARTICIPACIÓN A LA CIUDADANÍA		
	SEP-99	DIC-99	SEP-00	SEP-99	DIC-99	SEP-00
MUY BIEN/BIEN	28	34	47	30	33	49
REGULAR	24	26	25	25	25	21
MAL/MUY MAL	40	19	20	40	22	22
NO SABE/NO CONTESTO	8	21	8	5	20	8
ENCUESTA-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA						
PERCEPCIÓN	JUNIO 99	JULIO-00	PERCEPCIÓN	JUNIO 99	JULIO-00	
FUERTE	25	57	SINCERO	25	50	
DÉBIL	69	31	FALSO	67	38	
N/S-N/C	5	13	N/S-N/C	7	13	

FUENTE: *Reforma*, 17 de septiembre de 1999, p. 4-B y 11 de septiembre de 2000, p. 4-B. Encuesta de la Base de Datos de Opinión Pública, donada por La Oficina de la Presidencia de la República, perteneciente al Centro de Investigación y Docencia Económica, A. C. Junio de 1999 y julio de 2000.

\* Los datos de junio y septiembre de 1999 corresponden al periodo de gobierno de Cárdenas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## ANEXO 5.8

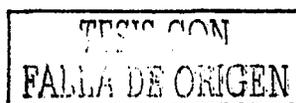
## PERCEPCIÓN COMPARATIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ENTRE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS Y ROSARIO ROBLES

<b>*Reforma</b>						
	SEGURIDAD PÚBLICA			COMBATE A LA CORRUPCIÓN		
	**Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Muy bien/bien	18	20	25	26	32	39
Regular	22	25	26	24	23	25
Mal/muy mal	58	38	47	46	27	31
Percepción	TRANSPORTE PÚBLICO			ABULANTAJE		
	Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Se ha avanzado	24	21	30	25	19	19
Sigue igual que antes	57	51	51	48	51	49
Se ha retrocedido	16	21	14	25	23	29
Percepción	SEGURIDAD PÚBLICA			CONTAMINACIÓN		
	Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Se ha avanzado	18	19	20	19	16	22
Sigue igual que antes	47	48	50	58	55	58
Se ha retrocedido	34	28	28	22	23	18
Percepción	DESEMPLEO			SERVICIOS PÚBLICOS		
	Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Se ha avanzado	18	14	21	27	24	34
Sigue igual que antes	53	50	50	53	53	48
Se ha retrocedido	25	27	24	18	17	16
CEOP						
Percepción	ASALTOS/ROBOS			FUENTES DE EMPLEO		
	Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Aumentado	47	56	50	19	24	18
Se mantiene igual	36	29	32	47	44	43
Disminuido	17	15	18	34	32	39
Percepción	MEDIO AMBIENTE			POLICÍA		
	Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Mejorado	18	19	21	15	15	15
Se mantiene igual	39	39	38	43	40	44
Empeorado	43	42	41	42	45	41
Percepción	PAVIMENTACIÓN DE CALLES			ABASTECIMIENTO DE AGUA		
	Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Mejorado	22	23	29	20	21	26
Se mantiene igual	51	43	46	51	51	53
Empeorado	27	34	25	29	28	21
Percepción	TRANSPORTE PÚBLICO			CALIDAD DE VIDA		
	Sep-99	Dic-99	Sep-00	Sep-99	Dic-99	Sep-00
Mejorado	14	14	22	10	11	12
Se mantiene igual	56	41	50	52	54	61
Empeorado	30	45	28	38	35	27

FUENTE: Reforma, 17 de septiembre de 1999, P. 4-B y 11 de septiembre de 2000, p. 4-B. Centro de Estudios de Opinión Pública. "Evaluación del desempeño del gobierno capitalino", *Este país*, julio de 2000, pp. 49 y 50.

\* No considera no sabe / no contestó.

\*\*Los porcentajes de septiembre de 1999 corresponden al último trimestre de gobierno de Cárdenas.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

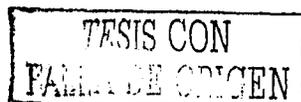
## CONCLUSIONES

**E**l objetivo principal de este trabajo de investigación fue mostrar cómo un entorno de transición y de reforma política tiene consecuencias en las estrategias de los diferentes actores de un sistema político. A diferencia de un régimen autoritario, en un proceso de cambio democrático los actores políticos van teniendo mayores alternativas de elección de estrategias, y, de igual forma, el entorno institucional les va abriendo nuevas oportunidades políticas.

En este sentido, la toma de decisiones depende de la interacción estratégica entre actores, así como de los incentivos que ofrecen diferentes factores coyunturales del entorno político. Las instituciones son fundamentales porque determinan que las estrategias de los actores cambien, es decir, crean alternativas posibles de elección. Se establece una interacción entre los actores y las instituciones, en la cual, las preferencias y la interacción estratégica producen entornos institucionales, y, a su vez, el conjunto de reglas limita la toma de decisiones o crean nuevas estructura de oportunidades.

En el ámbito de los gobiernos, los políticos van a tener el dilema de resolver agendas públicas muy complejas, y en condiciones de competencia política, tendrán la presión de entregar buenos resultados en el corto plazo para poder lograr diferentes metas políticas, como una mayoría parlamentaria o buscar la elección de otro cargo. En consecuencia, eligen estrategias tomando en cuenta cálculos de costo-beneficio, así como la interacción con diferentes actores y en diferentes ámbitos de decisión.

La elaboración de las agendas de gobierno y la elección de políticas pública dependen, en parte, de las expectativas de rentabilidad política de los gobernantes, es decir, busquen satisfacer la utilidad esperada del ciudadano. Sin embargo, la elección de estrategias de políticas públicas se da en un contexto de limitaciones institucionales, de recurso económicos escasos y de presiones de carácter político. Por lo tanto, es muy importante la capacidad de los gobiernos de persuadir y convencer al elector de los posibles beneficios y limitaciones de sus estrategias de gobierno elegidas.



## CONCLUSIONES

---

Por otra parte, cuando en un proceso de cambio democrático, en el cual todavía no se ha dado la alternancia en el poder nacional, la experiencia de la oposición en los gobiernos locales es una excelente oportunidad. Desde el ámbito local se pueden ir creando y fortaleciendo a las nuevas instituciones democráticas, se da información y certidumbre al elector sobre el posible desempeño de gobiernos de origen opositor, y se incorporan al sistema político nuevas elites políticas y cuadros técnicos de gobierno.

Tomando en consideración estos elementos, este es un estudio de caso que nos permite analizar perfectamente como un actor estratégico, como Cuauhtémoc Cárdenas, ante un nuevo contexto político-institucional tiene que cambiar de estrategias. Desde un gobierno local y en una incipiente democracia debe resolver sus dilemas de solucionar una agenda pública compleja, y también lograr en el corto plazo una buena evaluación para contender en una elección presidencial.

En principio, después de las elecciones de 1994, se empezó a construir un entorno institucional de apertura democrática. Ante el contexto de la severa crisis económica de diciembre de 1994, los riesgos que significaba la rebelión en Chiapas y los constantes conflictos postelectorales, el presidente Ernesto Zedillo optó por una reforma democrática. El entorno institucional de esta reforma dio confiabilidad y legalidad a los resultados electorales, y propició la competencia en condiciones de equidad entre los partidos. En el caso del Distrito Federal, se abrió la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En lo que se refiere al Partido de la Revolución Democrática, la derrota electoral de Cárdenas en esta elección afectó uno de los elementos más importantes de la fuerza y legitimidad de su liderazgo: la expectativa de ser el único que podía llevar al partido a la victoria electoral. Como consecuencia, se dio una relación menos desequilibrante y asimétrica entre Cárdenas y las otras fuerzas políticas y liderazgos del partido. Esta situación lo llevó a buscar nuevas estrategias para fortalecer su liderazgo. Este contexto político creó una estructura de oportunidades para que Porfirio Muñoz Ledo compitiera por el liderazgo *perredista*.

En la lucha por el liderazgo del PRD, el partido se dividió en dos grandes tendencias: la *rupturista* de Cárdenas y la *reformista* de Muñoz Ledo. Estas opciones planteaban la disyuntiva de aprovechar el descontento social por la crisis económica o apostar por una salida institucional a la transición democrática.

Los beneficios propios de la reforma de 1996 y la voluntad política del presidente Zedillo a respetar el avance de la oposición en elecciones locales crearon los incentivos necesarios para que en el PRD se impusiera la opción *reformista*.

La apertura de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal abrió una opción en la disputa por el liderazgo del partido entre Muñoz Ledo y Cárdenas. Para Porfirio Muñoz Ledo competir por el gobierno de la Ciudad era su mejor opción. Era la oportunidad de competir con Cárdenas en mejores condiciones de equidad. Si ganaba, se presentaría como un liderazgo exitoso y con mayores probabilidades de llevar al partido al poder. Ello lo colocaría en una posición de mayor ventaja al interior del partido.

Para Cárdenas, elegir la opción de competir por la Jefatura de Gobierno tenía un nivel de riesgo muy alto. Al momento de tomar esta decisión, las preferencias electorales no le daban la certidumbre de ganar la elección, y dado el peso de su liderazgo (en especial entre las bases *perredistas*) era quizás un riesgo innecesario; sin embargo, el contexto político al interior del PRD y la interacción estratégica con Muñoz Ledo lo obligaron a competir en 1997.

Un contexto de reforma democrática creó los incentivos que obligaron a Cárdenas a cambiar de estrategia política: de una opción intransigente y antisistema, tuvo que asumir una estrategia moderada con el propósito de ganar las preferencias del votante medio. De igual forma, la apertura política en el Distrito Federal y la interacción estratégica con Muñoz Ledo, lo llevaron a transitar de una estrategia presidencialista (ganar el poder directamente a través de la presidencia de la República) a una de carácter federalista, es decir, ganar la presidencia de la República a través de la experiencia en un gobierno local.

En lo que se refiere a las elecciones de 1997 en el Distrito Federal, había un contexto político sumamente favorable para que ganará la oposición. La crisis económica de 1994 había

## CONCLUSIONES

---

creado un entorno negativo en contra de las preferencias electorales del PRI, y los beneficios propios de la reforma de 1996 propiciaban la competencia política.

Este entorno institucional creó una extraordinaria estructura de oportunidades políticas para que la oposición aprovechara el posible voto de castigo en contra del PRI. Es decir, el contexto ofrecía ventajas institucionales (reforma democrática) y ventajas políticas (voto de castigo en contra del PRI).

Por su parte, en el PRD diferentes factores permitieron aprovechar estas ventajas del contexto político. Un aspecto muy importante fue que en el partido se impuso la opción moderada o reformista, la cual era una estrategia adecuada en un contexto de apertura democrática. Otro elemento relevante fue la gobernabilidad interna que se logró con la elección de Andrés Manuel López Obrador, a través de una distribución equitativa y equilibrada de espacio de poder entre las diferentes corrientes y fuerzas políticas *perredistas*. Ello permitió lograr el consenso y la estabilidad política para definir sus estrategias electorales.

En estas condiciones, el PRD pudo aprovechar de una mejor manera la estructura de oportunidades políticas que le brindaba los beneficios de la reforma política, y en consecuencia, le daba una mayor probabilidad de poder ganar el voto de castigo en contra del PRI.

Las ventajas institucionales de la reforma política, en cuanto a financiamiento, prerrogativas y acceso a los medios de comunicación, le permitieron al PRD definir e implementar estrategias electorales más eficientes. Estas estrategias se basaron principalmente en el uso intensivo de medios de comunicación y en su programa de promoción del voto *Brigadas del Sol*. Estas condiciones políticas internas y del entorno institucional convirtieron al PRD en un partido competitivo, lo cual se vio reflejado en su crecimiento en elecciones locales durante 1996 y 1997.

Este avarce en elecciones locales contribuyó a crearle al partido un entorno positivo para la elección de Jefe de Gobierno. También reforzó los incentivos para que Cárdenas adoptara

las mismas opciones estratégicas del PRD: un uso intenso de medios de comunicación, la implementación del programa de promoción del voto, y, sobre todo, optó por un discurso e imagen de mayor moderación política.

En resumen, Cárdenas ganó la elección del Distrito Federal porque al final supo adecuarse al contexto de la reforma política, que lo llevó adoptar estrategias y un discurso *reformista* y moderado, lo cual le dio mayores probabilidades de ganar la franja del votante medio. Además, supo aprovechar la estructura de oportunidades que le ofrecía el entorno de descontento político por la crisis económica. Mientras tanto, Acción Nacional, que había encabezado las preferencias electorales en el DF, eligió un mal candidato para la Jefatura de Gobierno (con Carlos Castillo Peraza) y malas estrategias electorales (tendientes a golpear al candidato *perredista* en lugar de aprovechar el entorno antipriísta). Por su parte, el PRD logró una gobernabilidad interna que le permitió aprovechar mejor los beneficios de la reforma de 1996.

La magnitud de la victoria de Cárdenas en el DF, le dio la ventaja política de contar con una mayoría amplia en la Asamblea Legislativa, y para su partido significó un impulso muy importante para convertirse en la primera minoría de la Cámara de Diputados.

Los otros dilemas que se le plantearon a Cárdenas fueron en el ámbito del gobierno del Distrito Federal. Es decir, el entorno institucional en el cual tuvo que definir sus estrategias de gobierno, la interacción estratégica con diferentes actores y la elección de políticas públicas.

La historia electoral del Distrito Federal, caracterizada por una mayor competencia política con respecto a las otras entidades de la República, fue motivo para que los gobiernos priístas postergaran una reforma política que restituyera los órganos de representación en la Ciudad. En 1988 el PRI perdió por primera vez en el DF la elección presidencial y los dos asientos en el Senado. Este déficit de representación se expresaba en el hecho de que el PRI con el 25% de la votación controlaba a la nueva Asamblea de Representantes, y seguiría gobernando la Ciudad a través de una oficina del gobierno federal (el Departamento del Distrito Federal). Este contexto empezó a demandar una reforma política que fuera reflejo de la pluralidad y representatividad de la realidad política del DF.

La recuperación del PRI en las elecciones de 1991 allanó el camino para que en 1993 se optara por una nueva reforma. Pero esta reforma fue moderada, y no cedió a la elección directa del jefe del Ejecutivo local. Planteaba un diseño institucional en el cual el PRI apostaba a su sobrerrepresentación en la Asamblea Legislativa, así como a su predominio en el Congreso de la Unión y la presidencia de la República. De esta manera, los *priistas* podrían mantener el control sobre el gobierno de la Capital. Además, establecía una serie de controles por parte del gobierno federal sobre los órganos de representación local. Se definió un marco institucional que aseguraba un control priista, incluso en un contexto de competencia política.

Con la reforma política de 1996 se incorporó la del Distrito Federal. Con el entorno político de esta reforma, cuyo objetivo era crear elecciones limpias y competitivas, difícilmente se podía mantener los lineamientos de la reforma de 1993. El PRI tuvo que ceder a la elección del titular del Ejecutivo local, pero trató de mantener una serie de restricciones de los poderes federales sobre los del Distrito Federal.

A diferencia de la anterior reforma, la de 1996 no aseguraba el control del PRI sobre el ejecutivo local, pero era un diseño institucional que favorecía a una posible administración priista. y en el escenario de un gobierno de oposición, creaba una serie de restricciones institucionales por parte de los poderes federales sobre los locales.

Este diseño funcionaría siempre y cuando en el Congreso de la Unión se mantuviera el predominio del PRI. La facultad del Congreso de expedir el Estatuto de Gobierno creaba un mecanismo sumamente complicado e ineficiente para que el nuevo gobierno electo pudiera hacer cambios y adecuaciones a la organización política del DF. La aprobación de los montos de endeudamiento por parte del Congreso, también era una forma de control en la administración de las finanzas públicas del gobierno de la Ciudad.

Sin embargo, la magnitud de la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas y el hecho de que el PRI perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados cambiaron el escenario institucional para el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

nuevo gobierno *perredista*. Este contexto político le creó otro tipo de ventajas institucionales y mayores márgenes de maniobra en las negociaciones con un Congreso dividido.

También era un marco institucional que ofrecía estructuras de oportunidad para el gobierno de Cárdenas: un mayor control en el nombramiento de los delegados, tenía bajo su administración el recaudo del impuesto predial o el cobro del agua, la ampliación de facultades a la Asamblea Legislativa (en donde su partido era mayoría), entre otras.

Desde la perspectiva institucional, la mayor complicación del gobierno de Cárdenas fue hacer las adecuaciones necesarias para el tránsito de una oficina federal a un gobierno electo propio de una entidad federativa, pero con la particularidad de ser un régimen de poderes compartidos entre el ámbito nacional y el local. Por lo tanto, fue necesario llevar a cabo ese proceso de ingeniería institucional, lo cual, elevaba los costos en la elaboración de las políticas públicas.

Otro aspecto importante fue que el gobierno de Cárdenas debió interactuar estratégicamente con diferentes actores institucionales. Desde el ámbito de las relaciones entre diferentes niveles de gobierno y en la relación ejecutivo-legislativo locales.

Como se ha mencionado, el diseño institucional del Distrito Federal, en el que prevalece un régimen de poderes compartidos, obligó a una mayor interacción estratégica con el Congreso y el presidente de la República. El hecho de prevalecer una relación de gobiernos yuxtapuestos y la condición de Cárdenas como potencial competidor político en el corto plazo planteaban un escenario de no-cooperación con el gobierno de la Ciudad. Además, las motivaciones que dieron origen a este entorno institucional fueron con el propósito de crear una serie de controles de las instancias federales sobre un posible gobierno de oposición.

Sin embargo, el contexto de un Congreso dividido obligó a los diferentes actores políticos a formar coaliciones para avanzar en sus agendas legislativas. Para el presidente Zedillo y el PRI era prioritario que se aprobara su paquete financiero en el Congreso, y de igual forma, para Acción Nacional era un objetivo estratégico avanzar en sus propuestas legislativas. Este entorno estratégico abrió opciones para que el PRD pudiera negociar montos de

endeudamiento y transferencias de fondos federales a favor de la Ciudad. Es decir, el PAN y el PRI tenían fuertes incentivos políticos para mantener una relación de no-cooperación con el gobierno de Cárdenas, pero dada la ordenación de preferencias de estos mismos (en donde la prioridad era avanzar en sus agendas legislativas) se crearon los incentivos para la cooperación.

A pesar de esta ventaja política, el PRD no aprovechó plenamente estas opciones que se le brindaban en el Congreso. En los dos primeros años de esta Legislatura optó por una estrategia de intransigencia. En el primer año de discusión del paquete financiero tuvo la ventaja de poder actuar como *free rider o gorrón*, pues a pesar de haber obtenido políticas a favor del gobierno del DF (aprobación de montos de endeudamiento), mantuvo su posición de no cooperar a favor de estas iniciativas legislativas. En el segundo año, el último de Cárdenas como Jefe de Gobierno, el PRD mantuvo esta misma posición, pero en esta ocasión el PRI y el PAN lo sancionaron para evitar que siguiera jugando como *gorrón*. El Congreso no aprobó el monto de endeudamiento solicitado y se le retiraron al gobierno de la Ciudad fondos federales.

Ante las constantes alianzas entre el PAN y el PRI en el Congreso, el PRD quiso legitimarse como una fuerza política de oposición real. Solamente, quería beneficiarse de determinadas políticas sin asumir los posibles costos políticos de estas decisiones. Esta incapacidad de negociación o la mala elección de estrategia tuvo costos muy altos para el gobierno de Cárdenas contar con menos recursos en el último año de su administración limitó el avance de su agenda de gobierno, y, en consecuencia, la posibilidad de obtener una mejor evaluación.

En 1999, después de una muy mala evaluación del gobierno de Cárdenas y ante los riesgos de perder la Ciudad, el PRD optó por cambiar de estrategia y cooperó en la aprobación del paquete financiero. Ello le permitió tener mayores recursos económicos en el último año de gestión *perredista* en la Ciudad. Para la administración de Rosario Robles y el partido fue una recuperación todavía a tiempo, pero no para los objetivos políticos de Cárdenas de presentar una candidatura presidencial fuerte.

En materia de la organización política del Distrito Federal, en el Congreso las preferencias de los actores fueron diferentes. En la reforma política del gobierno de Cárdenas, el PRI no tuvo los incentivos a cooperar. Una reforma de esta naturaleza podía significar un éxito político para la administración *perredista*, y, además, implicaban cambios que significaban una mayor autonomía para los futuros jefes delegacionales, lo cual, no era aceptable para el PRI ante la posibilidad de recuperar el DF.

En cambio, para el PAN esta posibilidad de otorgar mayores facultades a delegaciones era una muy buena opción porque tenía la expectativa, en el 2000, de ganar en varias de ellas. Por lo tanto, tuvo incentivos para cooperar con el gobierno de Cárdenas. En la Asamblea Legislativa y en la Cámara de Diputado avanzó la reforma política con el apoyo del PAN-PRD, pero en el Senado fue modificada por la mayoría *priísta*.

En el caso de la Asamblea Legislativa, Cárdenas no tuvo que interactuar estratégicamente tanto con la oposición, pues tenía la ventaja política de contar con una mayoría abrumadora de su partido. Simplemente, el PRD en la Asamblea era un actor de veto, ya que cualquier reforma necesitaba de la aprobación de su fracción para poder pasar. Esta mayoría *perredista* fue muy importantes para que Cárdenas pudiera avanzar en su agenda legislativa. Con ello, pudo llevar a cabo las adecuaciones institucionales necesarias para el diseño e implementación de sus políticas públicas, y hacer los cambios pertinentes para constituir al DF como un gobierno local.

Además de la interacción con actores institucionales, el gobierno de Cárdenas tuvo que definir estrategias con relación a los grupos de presión y los movimientos sociales, en especial con las organizaciones *priísta* y el conflicto en la UNAM de 1999. En ambos caso, para el gobierno *perredista* la prioridad principal fue mantener la gobernabilidad en la Ciudad, y que en estas posibles relaciones de conflicto se pudieran minimizar los costos políticos.

En el caso de las organizaciones *priístas*, el principal conflicto fue con el Sindicato de Trabajadores del Distrito Federal. El dilema del gobierno de Cárdenas fue en torno avanzar en sus políticas anticorrupción o evitar la confrontación con este sindicato. Al avanzar en este tipo de políticas se corría el riesgo de que el sindicato amenazara con paralizar áreas

## CONCLUSIONES

---

importantes de la administración del DF. Pero avanzar en el combate a la corrupción significaba legitimarse como un gobierno honesto, pero la posibilidad de que se suspendieran servicios podía tener un costo alto en la percepción del elector. En consecuencia, la elección de estrategias dependía del análisis costo-beneficios que hiciera el gobierno de Cárdenas.

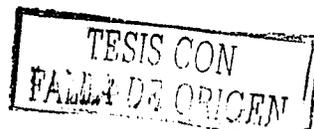
Cárdenas eligió la opción de no ir a fondo en sus políticas anticorrupción, y sólo emplear sanciones administrativas. Otra alternativa fue la de otorgar incentivos positivos para lograr la cooperación, a través de mejoras salariales.

En cuanto al conflicto universitario, el gran temor del Gobierno de Cárdenas era que se extendiera fuera del *campus* de la Universidad. Con acciones de protesta en la Ciudad se tenía que considerar la utilización de la fuerza pública, con los costos propios de este tipo de decisiones. La situación era complicada porque las bases *perredistas* en la Universidad no tenían control sobre el Consejo General de Huelga.

El apoyo en el discurso del gobierno *perredista* a favor de una educación gratuita y al no-aumento de cuotas eran incentivos más de carácter ideológico, es decir, hacer lo políticamente correcto para sus bases partidistas, en un espacio político tan importante como es la UNAM. Pero también, tenía que restablecer el orden público si el conflicto se extendía a la Ciudad, pues habría la presión por parte de la opinión pública para presentarse como un gobierno que hacía prevalecer el estado de Derecho.

Estos fueron los dilemas que se le presentaron al gobierno de Cárdenas en las esferas de las relaciones institucionales y en torno a los grupos organizados. En el primer caso, se dependía más de la ordenación de preferencias y objetivos estratégicos de los diferentes actores políticos, y, en el segundo, la elección de alternativas –dada una relación de conflicto– dependía del análisis costos-beneficios de cada decisión.

Desde el gobierno del Distrito Federal, Cárdenas tenía que enfrentar el dilema de resolver una agenda pública muy compleja y de hacer las adecuaciones institucionales necesarias para el tránsito a un gobierno local, y, de igual forma, tenía la presión de obtener buenos



resultados en el corto plazo. El Jefe de Gobierno tenía que satisfacer la utilidad esperada de los capitalinos.

Cárdenas inició su gobierno con niveles de popularidad muy altos y con la expectativa de que tendría la capacidad para resolver los principales problemas de la Ciudad. Entre las primeras preferencias de la agenda pública, que el ciudadano esperaba fueran resueltas de manera inmediata, estaban la seguridad pública, el desempleo y la corrupción.

Para satisfacer estas expectativas del ciudadano, Cárdenas elaboró una agenda de gobierno que retomó los temas de esta agenda pública e incorpora otras opciones que no estaban dentro de estas primeras preferencias del ciudadano, pero que eran importantes para el funcionamiento de la Ciudad. Entre estos temas estaban el caso del medio ambiente, el desarrollo social, el transporte público, la vialidad, la infraestructura y equipamiento urbano.

En términos generales, era una agenda de gobierno muy costosas, la cual tuvo que enfrentar muchas restricciones: de carácter institucional (por ser un gobierno local en construcción), estaba en un contexto de recursos económicos escasos, y, sobre todo, tenía poco tiempo para obtener buenos resultados.

En la elección de políticas públicas, Cárdenas trató de responder a las preferencias del ciudadano y, en tal sentido, colocó el tema de la seguridad pública como prioritaria; sin embargo, también eran políticas muy costosas y complejas. Eligió otras políticas públicas como las de desarrollo social, las anticorrupción, la infraestructura urbana, los servicios públicos, los trámites en las oficinas de gobierno. Estas eran buenas alternativas para lograr buenos resultados en el corto plazo, pues estaban más dentro de las capacidades propias del gobierno del DF.

En el último año de su administración, y ante la necesidad de revertir la mala evaluación de su gestión, consideró en su presupuesto como primera prioridad el tema de la infraestructura y servicios urbanos, es decir, obra pública. Esta era una opción que en el corto plazo tenía mayores probabilidades de obtener buenos resultados, a diferencias de las políticas de



## CONCLUSIONES

---

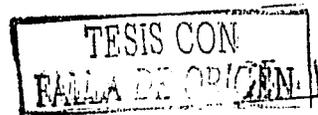
seguridad pública, que en ese año pasaron al segundo lugar en las preferencias de su gobierno.

Sin embargo, durante la administración de Cárdenas no se cumplieron estas expectativas, y la evaluación que prevaleció fue en el sentido de que no se había avanzado en la solución de los problemas de la Ciudad. Posiblemente, desde el punto de vista político no se hizo una buena elección de políticas públicas.

En el caso de sus políticas anticorrupción no avanzó más ante las amenazas del sindicato del Distrito Federal. Sus opciones de obra y servicios públicos (repavimentación o hidráulicas) no tuvieron una buena percepción del ciudadano, y, en algunos casos, su implementación final no se dio durante su gestión. Quizás otra alternativa hubiera sido considerar como prioritario sus políticas de desarrollo social, lo cual lo hubiera legitimado por ser un gobierno de izquierda.

Esta mala evaluación no era un problema exclusivamente de elección de políticas públicas, sino también de la incapacidad del gobierno de Cárdenas para persuadir al ciudadano de lo complejo de los temas de la agenda pública y de los posibles beneficios de sus políticas. No optó por la estrategia de convencer de que muchas de sus políticas eran al largo plazo, y que era importante establecer bases sólidas para el desarrollo de la Ciudad. No convenció al elector de que su agenda de gobierno y sus políticas públicas estaban dentro de las posibilidades y capacidades de su administración en ese momento.

Ante un contexto de recursos económicos escasos, de restricciones institucionales y de la presión de dar resultados en un periodo de tiempo tan breve, esta alternativa hubiera sido una excelente opción. Posiblemente, había mejores opciones de política pública, pero, políticamente, el Gobierno de Cárdenas tenía que convencer que estas eran las alternativas más convenientes. En un contexto de competencia política, en el cual las políticas de gobierno están en constante escrutinio público, el no elegir esta opción fue un grave error de Cárdenas



Al no ubicar las posibles políticas públicas que le hubieran dado una mayor rentabilidad política, ni tampoco haber elegido la opción de persuadir al electorado sobre las limitaciones y beneficios de su agenda de gobierno. Como resultado, tuvo una mala evaluación de su gestión. Terminó con una calificación reprobatoria, con niveles de aceptación mucho más bajos en comparación con los que había llegado a la jefatura del DF, y con la percepción de que la Ciudad no había avanzado con su Gobierno. En tales circunstancias, Cárdenas presentó una candidatura presidencial muy débil, y con el riesgo de que su partido pudiera perder el gobierno de la Capital del país.

En contraste, el gobierno de sus sucesora, Rosario Robles, en un año obtuvo una mejor evaluación en todos los aspectos, con prácticamente la misma agenda de gobierno, las mismas políticas públicas y en un periodo de tiempo menor. Esto se puede explicar, entre otros factores, al hecho de que Rosario Robles no llegó al gobierno del DF con las altas expectativas de solucionar los problemas de la Ciudad, las presiones y el escrutinio público de ser una posible precandidata presidencial, como sí era Cuauhtémoc Cárdenas.

De igual forma, a su gestión le tocó capitalizar políticamente varias de las políticas públicas iniciadas por Cárdenas. Además, durante su periodo tuvo la ventaja de que una mejor negociación de su partido en el Congreso, le dio la posibilidad de contar con mayores recursos para avanzar más en su agenda de gobierno. Otro aspecto muy relevante fue su capacidad, a diferencia de Cárdenas, de convencer al elector sobre sus acciones de gobierno.

Esto permitió, junto con la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, que el PRD lograra mantener el gobierno de la Ciudad, pero no alcanzó a fortalecer la candidatura de Cárdenas. En la elección del 2000, el elector en la Ciudad votó de manera dividida, pues en la elección federal optó por el PAN y Vicente Fox, y, en el ámbito local, el PRD pudo mantener la Jefatura de Gobierno y la mayoría de las delegaciones. Esto se puede interpretar como un voto de castigo al gobierno de Cárdenas, que se reflejó en el plano federal, y un reconocimiento a la gestión de Rosario Robles. El elector posiblemente interpretó, con la percepción que tenía de la gestión de la Jefa de Gobierno, que Cárdenas pudo haber tenido las mismas opciones y no gobernó bien.

Elegir gobernar la Ciudad de México para fortalecer su candidatura presidencial fue una opción con un nivel de riesgo muy alto. Cárdenas enfrentó el dilema de cualquier gobierno en un contexto democrático: tener que resolver una agenda de gobierno sumamente complicada, y, a la vez, tener la presión de dar buenos resultados en el corto plazo para lograr sus metas políticas en la siguiente elección. Gobernó la Ciudad de México en un contexto de transición política. Era un gobierno local en construcción y en un periodo de cambio político de un régimen autoritario a uno democrático.

La experiencia de Cuauhtémoc Cárdenas en el Gobierno del Distrito Federal no era la única en el ámbito de los gobiernos locales. Había sido gobernado del estado de Michoacán (1980-1986) en un contexto no democrático, de competencia política restringida y con predominio del PRI. En un sistema político en el que prevalecían las reglas formales del presidencialismo mexicano, en una relación desequilibrante entre los gobiernos estatales y la federación, en donde las carreras políticas de los gobernadores dependían en gran medida del presidente de la República, y en donde el Congreso federal era un actor político irrelevante. En esa época, Cárdenas no gobernó en un constante escrutinio público y de rendición de cuentas, y prácticamente sin los pesos y contrapesos de la relación entre el ejecutivo estatal y el congreso local.

En contraste, en la Ciudad de México gobernó en un contexto democrático, lo cual le daba mayores opciones estratégicas, y, además, el contexto institucional (de un régimen de poderes compartidos) lo llevaba a interactuar activamente con diferentes actores institucionales: el Congreso federal y el presidente de la República.

Tampoco tenía el control corporativo de los grupos de presión o movimientos sociales, y con un entorno institucional ineficiente para dirimir conflictos, así como actores con altos incentivos para apostar acciones de protesta social. En estas condiciones políticas, se planteaba el fuerte dilema para un político de izquierda, que durante mucho tiempo había apostado por estrategias políticas *rupturistas* y de movilización, de tener que hacer uso de la fuerza para restablecer el orden público. Para un actor político que tenía perspectivas políticas en el corto plazo era una decisión muy costosa, pero también tenía la presión de

mostrarse como un gobierno responsable que era capaz de hacer respetar el estado de Derecho.

En un contexto democrático, el ejercicio de gobierno está en un constante escrutinio público en diferentes foros y ámbitos. Máxime cuando el responsable del gobierno está a cargo de un político que es visto por sus adversarios como un potencial competidor en un futuro cercano.

Cárdenas es un político que gran parte de su carrera la desarrolló en el contexto de un régimen autoritario. Desde el gobierno y como opositor sus estrategias fueron en ese contexto. Como el principal líder de su partido no tenía que asumir riesgos importantes, ni siquiera que competir internamente. Este entorno lo llevaba a asumir estrategias políticas *rupturistas* y de carácter presidencialista. El PRD estaba estructurado con relación a la fuerza de su liderazgo, y se anteponía la expectativa de que él era la única opción viable para llevar al partido al poder a través de su candidatura presidencial.

El entorno de la apertura democrática lo llevó a cambiar de estrategias, y a una posición donde tenía mayores alternativas de elección. En la competencia electoral y desde el gobierno tenía que asumir mayores riesgos y responsabilidades. Paradójicamente, Cárdenas a pesar de ser uno de los actores políticos más importantes de la transición política en México, en un contexto de apertura democrática le costó trabajo entender y adecuarse a estos nuevos tiempos.

En un principio, Cárdenas, como oposición, no apostó a una transición institucional sino a la movilización política, y son los incentivos propios del contexto político-institucional que lo llevan a cambiar de estrategia. Desde el gobierno del Distrito Federal no se adecuó a las condiciones de gobernar una Ciudad tan compleja, y con la presión de dar resultados en el corto plazo. De igual forma, el PRD no comprendió que como gobierno y en su posición en el Congreso debió asumir posiciones más responsables, así como los costos de la interacción con otros actores políticos. El mal desempeño de su partido en las negociaciones en la Cámara de Diputados fueron decisiones muy costosas para el gobierno de Cárdenas.

## CONCLUSIONES

---

Esta investigación ha sido un esfuerzo importante al estudiar el fenómeno político de un actor que toma decisiones en un contexto institucional de apertura democrática, a través de herramientas teórico-metodológico de análisis político estratégico. En este aspecto, en nuestro país, a excepción de algunos estudios, generalmente el análisis de las instituciones se da dentro de los grandes marcos de leyes y de estructuras orgánicas. Son análisis que sólo se quedan en un plano descriptivo, y que no definen relaciones causales entre el funcionamiento de las instituciones y la toma de decisiones de los actores. Tampoco tienden a explicar esta interacción entre las instituciones y los individuos, en la cual, las preferencias y la relación estratégica de estos últimos van construyendo este conjunto de reglas formales, y, de igual forma, la elección de estrategias depende de los entornos institucionales.

Bajo este marco analítico, el estudio de la toma de decisiones de los gobiernos se abordan solamente como productos de pactos subrepticios entre elites políticas, o en función de ciertos hechos coyunturales, sin tomar en consideración la importancia de las instituciones y la dependencia estratégica con otros actores o agentes políticos.

En el caso del estudio de los gobiernos de oposición, en especial en el ámbito local, parten de análisis voluntaristas y subjetivos, que terminan siendo un catálogo o modelos de lo que debería ser un gobierno. Dichos estudios, no abordan las limitaciones institucionales; que los procesos de toma de decisiones en una democracia son más costosos y complejos, por la interacción e interdependencia de un número mayor de actores, y, se deja de lado, que la solución de las agendas de gobierno es cada día más compleja.

Esta investigación pretende contribuir a la apertura de nuevas agendas de investigación, utilizando las herramientas que nos ofrecen las teorías de elección racional y el neoinstitucionalismo. Abocarse a analizar, a través de estos enfoques, este complejo proceso de consolidación democrática por el cual está viviendo nuestro país. Por ejemplo, el Congreso se ha consolidado en un actor fundamental en la construcción de nuestra democracia, y, en consecuencia, se ha convertido en un objeto de estudio recurrente; sin embargo, para enriquecer esta literatura del poder legislativo sería importante hacer estudios que fueran más allá del análisis de las reglas y organización interna, la disciplina parlamentaria. Optar por propuestas que no muestren al Congreso como generador de

políticas públicas, es decir, su interacción con otros actores, las motivaciones y preferencias para formar coaliciones parlamentarias, y, sobre todo, las consecuencias que tienen sus decisiones en el funcionamiento de las instituciones políticas de un país.

Una opción más es el estudio sobre el funcionamiento y toma de decisiones de los gobiernos en contextos de transición democrática. En el cual se plantean varios dilemas; como por ejemplo, avanzar en sus agendas de reformas estructurales, hacer más eficientes la administración pública ante las presiones de la alternancia política y los objetivos de rentabilidad de los políticos. Es decir, hacer funcional y más eficiente a la democracia. Evidentemente, los temas de esta agenda pueden ser muy amplios, pero también lo son las opciones y oportunidades de investigación que nos ofrecen estas teorías. A final de cuentas, entrar a nuevos debates académicos siempre enriquecerán el espectro de las Ciencias Sociales.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, Gabriel. *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en la ciencia política*. (tr. Helene Levesque Dior), México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Administración Pública, segunda edición en español, primera edición en inglés, 1999.

ALVARADO, Arturo, "Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información electoral", en SANCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo (compilador). *Las elecciones de Salinas: un balance crítico*, México, Editorial Plaza y Valdés y FLACSO, 1992.

ALT, James E. y CRISTAL, Allec K. *Political economics*, Los Ángeles, University of California Press, 1983.

ARROW, Kenneth. "Valores individuales y valores sociales", en Josep Colomer (trad.). *Lecturas de teoría política positiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.

Banamex. *México Social 1994-1995. Estadística seleccionada*, México, División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex-Accival, 1995.

\_\_\_\_\_. "México Social. Estadísticas seleccionadas 1996-1998", División de Estudios Económicos y Sociales, Grupo Financiero Banamex-Accival. CD-ROM.

BARDACH, Eugene. "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, tercera edición, Miguel Ángel Porrúa Ediciones, 2000.

BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier. "La reforma política electoral del Distrito Federal", en FERNÁNDEZ SANTILLAN, José; ESCALANTE GONZALBO, Fernando, BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier. SIRVENT GUTIÉRREZ, Carlos. *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. *La reforma electoral de 1996, una descripción general*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

BERISTAIN, Javier (coordinador). *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*, México, ITAM y Miguel Ángel Porrúa, 1999.

BINMOR, Ken. *Teoría de juegos*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.

BRUHN, Kathleen. "Cuauhtémoc rey: El PRD en el poder", en Espinosa Valle, Víctor Alejandro. *Alternativa y transición política ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, 2000.

BUCHANAN, James M., WAGNER, Richard E. *Déficit del sector público y democracia. El legado político de Lord Keynes*, Madrid. Ediciones Rialp, S.A., 1983.

BUENDÍA, Jorge. "Estabilidad política, aversión al riesgo y competencia electoral en transiciones a la democracia", México, Documento de Trabajo número 124, de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.

CASAR, María Amparo. "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso", México, Documento de Trabajo número 137, de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001.

\_\_\_\_\_. "La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria", México, Documento de Trabajo, número, 113, División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.

CEDILLO, Miguel Ángel "Transición jurídico-política en el Distrito Federal (1987-2000)", ponencia presentada en Diplomado Reforma Política del Distrito Federal en el DF, en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2 de julio de 2002.

COLOMER Joseph M. *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.



\_\_\_\_\_. *Reflexiones sobre la reforma política en México*, Documento de Trabajo número 141, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2001.

\_\_\_\_\_. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1998.

\_\_\_\_\_. *El enfoque de la elección racional en política. Estudio introductorio*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1991.

\_\_\_\_\_. *El arte de la manipulación*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1990.

COPELAND, Cassandra and LABAND David. *Expressiveness and voting*, Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands, 2002.

CRESPO, José Antonio. *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Fundación Friedrich Naumann, CIDE, 1996.

\_\_\_\_\_. *Urnas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. México, Espasa Calpe, CIDE, 1995.

DIXIT, Avinash y SKEATH, Susan, *Games of Strategy*, New York, W W Norton and Company, 1999.

DOWNES. Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*, España, Aguilar Ediciones, 1973.

DUGLASS, North C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, segunda reimpresión, Fondo de Cultura Económica, 2001.

ELSTER, Jon (compilador). *La democracia deliberativa*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 1998.

## BIBLIOGRAFÍA

---

\_\_\_\_\_. *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales.* segunda reimpression, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 1996.

GIBBONS, Robert. *Un primer curso de teoría de juegos. Barcelona.* (tr. Paloma Calvo y Xavier Vilá), primera edición española, Antoni Bosch, 1992.

FRIDMAN, Jeffrey. *The rational choice. Controversy, economic models of politics reconsidered,* U.S. A., Yale University Press, 1996.

GEDDES, Barbara. "Uses and limitations of rational choice", en Smith, P. (editor). *Latin America in comparative perspective, new approaches to methods and analysis,* Boulder, Colorado, Westview Press, 1995.

HARMON, Michael y MAYER Rihard T. *Teoría de la organización para la administración pública,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. y Fondo de Cultura Económica, 2000.

JIMÉNEZ RUIZ, Francisco Javier. *La metodología de la teoría de juegos en la investigación política.* México, Cuaderno de Trabajo No. 120, UNAM-FCPyS, 2001.

KOELBLE, Thomas. "The new institutionalism in political science and sociology", en *Comparative Politics*, January, 1995.

LINDBLOM, Charles. *Democracia y sistemas de mercado,* México, primera reimpression, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. y Fondo de Cultura Económica. 2000.

LUJAMBIO, Alonso. *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana,* México. Editorial Océano, 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MAJONE, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, primera reimpresión, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C y Fondo de Cultura Económica, 2000.

\_\_\_\_\_ "Public Policy and Administration: ideas, interests and institutions", en Goodin, Robert E. y Klingemann Hans Dieter (editores). *A New Handbook of Political Science*, U.S. A.: Oxford University Press, 1996.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*, New York, Cambridge, University Press, 1997.

MANIN, Bernard, PREZEWSKI, Adam, STOKES, Susan C. *Democracy, accountability and representation*. New York, Cambridge, University Press, 1999.

MARVÁN LABORDE, Ignacio. Intervención en el Foro sobre Reforma Política del Distrito Federal, en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memorias del Foro sobre la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.

\_\_\_\_\_ "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano". Documento de Trabajo número 130, México, Centro de Investigación y Docencia Económica. 2000.

MARSH, David y STOKER, Gerry (eds.). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, (Jesús Cuellar Menezo), Madrid, Alianza Editorial Textos, 1997.

MARCH, James G., y Johan P. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa y Fondo de Cultura Económica, 1997.

MAY, Peter J. "Claves para diseñar opciones de políticas" en AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, tercera edición, Miguel Ángel Porrúa Ediciones 2000.

## BIBLIOGRAFÍA

Milyo, Jeffrey. *What do candidates maximize (and why should anyone care)?*, Harris School University of Chicago, Kluwer Academic Publishers, Printed in the Netherlands, 2000.

MONTERO DOMÍNGUEZ, Salvador. *Historia política del Partido de la Revolución Democrática*, tesis para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Estudios Profesional-Acatlán, México, 2000.

MOLINAR HORCASITAS, Juan y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Juan. "Partidos políticos y cambio institucional en el DF", en ÁLVAREZ, Lucía (coordinadora). *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en ciencias y Humanidades / UNAM, 1997.

MORROW, James D. *Games Theory for political scientists*. London, Macmillan, 1998.

MULLER, Dennis. *Elección pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1984.

\_\_\_\_\_. *Public Choice II. A revised edition of public Choice*, Cambridge, University Press, 1995.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, primera reimpresión, Editorial Alianza Universidad, 1995.

PASQUINO, Gianfranco (compilador). *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

PESHARD, Jacqueline. "La representación política en el Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal. *Memorias del foro sobre la Reforma política del Distrito Federal*, IEDF, México, 2001.

\_\_\_\_\_. "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en ÁLVAREZ, Lucía (coordinadora). *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La

Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en ciencias y Humanidades, UNAM, 1997.

\_\_\_\_\_. "El voto en el Distrito Federal: competencia en un esquema tripartidista", en MONCAYO, Pablo Pascual. *Las elecciones de 1994*, México, Editorial Cal y Arena, 1995.

\_\_\_\_\_. "1994: Voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, ALVARADO, Arturo y SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo (coordinadores). *La voz de los votos: una análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Miguel Ángel Porrúa y Flacso, 1995.

POWELL, Walter W. y DIMAGGIO, Paul J. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (tr. Roberto Ramos Reyes Mazzoni), México, Fondo de Cultura Económica, primer edición en español, 1999.

PRUD'HOMME, Jean-François. *El PRD: su vida interna y sus elecciones estratégicas*. Documento de Trabajo 39, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, (traducción Mireia Bofill Abelló), Gran Bretaña, primera edición española. Cambridge University Press, 1995.

SEN. Amartya K. *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid, Alianza Universidad, 1976.

SHEPSON, Kenneth, "El estudio de las instituciones: lecciones del enfoque de la elección racional". En Farr, James; Dryzek, John y Leonard, Stephen. *La ciencia política en la historia. Programas de investigación y tradiciones políticas*. Madrid, Ediciones Istmo, 1999.

\_\_\_\_\_ and BONCHECK, Mark S. *Analyzing politics. Rationality, Behaviors and Institutions*, W.W. Norton and Company, New York, 1997.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

STOLOWICZ, Beatriz (coordinadora), *Gobiernos de izquierda en América latina: el desafío del cambio*, UAM – Xochimilco y Plaza y Valdés, México, 1999.

TARROW, Sydney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Editorial Alianza Universidad, Madrid, España, 1997.

TSEBELIS, George. *Nested games: rational choice in comparative politics*. University of California Press, California, U.S. A., 1990.

TUFTE, Edward. *Political control of the economy*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1978.

WARD, Hugh, *La Teoría de la Elección Racional*, en MARSH, David y STOKER, Gerry (eds.), *Teoría y Método de la Ciencia Política*, Alianza Universidad, España, 1997.

WEINGAST, Barry. *Political Institutions: rational choice perspectives*, en Goodin, Robert E. y Klingemann Hans Dieter (editores). *A New Handbook of Political Science*, U.S. A., Oxford University Press, 1996.

WOLDENBERG, José. "La reforma política del Distrito federal en 1993", en ÁLVAREZ, Lucía (coordinadora). *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en ciencias y Humanidades, UNAM, 1997.

### **PUBLICACIONES PERIÓDICAS**

CASAR, María Amparo. "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, México, primer semestre de 2000, Centro de Investigación y Docencia Económica.



BUENDÍA, Jorge y SOMUANO, Fernanda. "La participación electoral en la elección presidencial de 2000 en México", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 2, México, segundo semestre de 2003, Centro de Investigación y Docencia Económica.

BELTRÁN, Ulises. "El voto retrospectivo en la elección presidencial de 2000 en México", *Política y Gobierno*, vol. X, núm. 2, México, segundo semestre de 2003, Centro de Investigación y Docencia Económica.

DE REMES, Alan. "Elecciones yuxtapuestas en México. Hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales", *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999.

\_\_\_\_\_." Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político". *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, enero-marzo de 2001, año LXIII/ NÚM. 1, pp. 41-70.

DE SWAAN, Mony. "Radiografía del gasto electoral", *Este País*, junio de 2000.

F. DWORAK, Fernando. "¿Qué esperar de la LVIII Legislatura?" *Este país*, 114, septiembre de 2000.

LOAEZA, Soledad. "Perspectivas para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX", en *Historia Mexicana*, vol. XLV-1, México, julio-septiembre, 1985, p. 99-158.

Lynn Karl, Terry. "Dilemas de la democratización en América Latina", en *Foro Internacional*, vol. XXXI, enero-marzo, 1991, núm. 3.

MARTÍN, Andrew. "Congressional decision making and separation of powers", *American Political Science Review*, vol. 95, No. 2, junio del 2001.

MAGALONI KERPEL, Beatriz. "Elección racional y voto estratégico: algunas aplicaciones para el caso mexicano", en *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 2, segundo semestre de 1994.

## BIBLIOGRAFÍA

---

MEYENBERG, Yolanda y CARRILLO Ulises. "El Partido de la revolución Democrática. Avances electorales, responsabilidad de gobierno y ambigüedad identitaria." *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales – Universidad Nacional Autónoma de México, julio-septiembre de 1999, año LXII/ NÚM.

MOLINAR, Juan y VALDÉS, Leonardo. "Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal", *Revista Mexicana de Sociología*, vol XLIX, abril-junio, México, 1987.

MUNCK, Gerardo L. "Teoría de los juegos y política comparada: nuevas perspectivas y viejas preocupaciones", *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales -- Universidad Nacional Autónoma de México, enero-marzo de 2001, año LXIII/ NÚM.1.

O'DONNELL, Guillermo. *Otra institucionalismo*, en *Política y Gobierno*, vol.III, núm. 2, México, segundo semestre de 1995.

PESCHARD, Jacqueline. "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985", en *Estudios Sociológicos*, vol. VI, núm. 16, enero-abril, 1988.

PIVRON, Anne. "Autonomía de un partido de oposición mexicano: la estructura del juego político en el Partido de la Revolución Democrática (1989-1997).

PRZEWORSKI, Adam. "El Estado y el ciudadano", en *Revista Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, núm. 2, vol. 5, 1998.

RINCÓN GALLARDO, Gilberto. "14 de julio: El PRD por dentro" *Nexos*, número 223, julio de 1996

STOKES, Susan C. "Public opinion and market reforms: The limits of economic voting", *Comparative Political Studies*, A Bimonthly Journal, volume 29, number 5, oct., 1996.



## DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada por el Instituto Federal Electoral, febrero del 2000.

Diario de Debates, 17 de septiembre de 1997.

Estatuto de Gobierno, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de abril de 1998

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales. publicado por el Instituto Federal Electoral, febrero del 2000.

Gobierno del Distrito Federal. Primer Informe de Gobierno, septiembre de 1998.

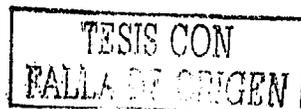
\_\_\_\_\_. *Síntesis de algunas acciones de gobierno. Reporte especial, informe para el ciudadano*, julio de 1999.

\_\_\_\_\_. Segundo Informe de Gobierno, Ciudad de México, septiembre de 1999

\_\_\_\_\_. *Síntesis de algunas acciones de gobierno. Reporte especial, informe para el ciudadano*, julio de 1999.

\_\_\_\_\_. *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 1999. Resultados generales*, Ciudad de México, 1999.

\_\_\_\_\_. *Programa general de desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000. Programa de Trabajo del Gobierno del Distrito Federal 1998*, junio de 1998.



## **BIBLIOGRAFÍA**

---

\_\_\_\_\_. *Política Social del Gobierno de Distrito Federal. Documento marco*, diciembre de 1998.

\_\_\_\_\_. *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 1998*, tomo I..

\_\_\_\_\_. *Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal de 1999. Resultado generales.*

Instituto Federal Electoral. *Estadística de las elecciones de federales de 1994, compendio de resultados, México, 1994.*

\_\_\_\_\_. *Estadística de las elecciones de federales de 1997, compendio de resultados, México, 1998.*

## **HEMEROGRAFÍA**

*La Jornada* (varios números)

*Reforma* (varios números)

*El Universal* (varios números)

*Este país* (varios números)

*Proceso* (varios números)



## ÍNDICE DE CUADROS

### CAPÍTULO I

1.1	Comparación de la elección presidencial de 1988 Y 1994	11
1.2	Preferencias electorales en el Distrito Federal para Jefe de Gobierno de 1996 a marzo de 1997	21
1.3	Estudios de opinión de Cecilia Soto y Santiago Creel	25
1.4	Preferencias electorales por la candidatura PRD a la Jefatura de Gobierno del DF	33
1.5	Preferencias electorales en 7 escenarios hipotéticos del periódico Reforma	35
1.6	Distribución porcentual de los ciudadanos según opinión sobre mejor candidato por el PRD e intención de voto	42

### ANEXO DEL CAPÍTULO I

1.1	Presencia del PRD en los Congresos Locales en 1994	45
1.2	Presencia del PRD en presidencias municipales, 1994	46
1.3	Resultados de la elección interna del PRD, 14 de julio de 1996	47

### CAPÍTULO II

2.1	Panorama general durante el periodo de crisis y recuperación económica	51
2.2	Percepción de la situación económica en el Distrito Federal en 1996 y 1997	52
2.3	Porcentaje de votación en los cuatro estados	61
2.4	Comparación de resultados electorales del PRD entre 1993 Y 1996 en Guerrero, Estado de México, Hidalgo y Coahuila	62
2.5	Percepción de los candidatos	76
2.6	Resultado del ganador del debate Cárdenas- Del Mazo, según encuestas	78
2.7	Estudios de opinión diez días antes de la elección	79
2.8	Resultados de las elecciones del DF	80
2.9	Resultados de las elecciones en el Congreso de la Unión	81
2.10	Distritos ganados por el PRD, por estados	82

2.11	Distritos en los que el PRD obtuvo una mayor votación	83
2.12	Resultados de los diputados de representación proporcional por circunscripción plurinominal	83
2.13	Nueva conformación del Congreso	84

**ANEXO DEL CAPÍTULO II**

2.1	Principales aspectos de la reforma política de 1996	85
2.2	Composición política del CEN de Andrés Manuel López Obrador	88
2.3	Municipios gobernados por el PRD en 1997	89
2.4	Fragmentos del debate entre candidatos a la Jefatura de Gobierno del DF	90

**CAPÍTULO III**

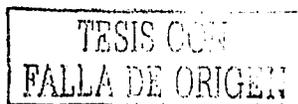
3.1	Relación del promedio de la votación en el DF y nacional del PRI y la oposición	97
3.2	Cociente de dependencia partidista del DF	99
3.3	Reformas institucionales con mayoría prisita en el Congreso de la Unión	110
3.4	Limitaciones y ventajas institucionales del Gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas	113

**ANEXO DEL CAPÍTULO III**

3.1	Principales aspectos de la reforma política de 1993	115
3.2	Votación y representación en la ARDF	117
3.3	Propuestas originales de los partidos políticos	118
3.4	Aspectos de la Reforma Política del Distrito Federal de 1996 y del Estatuto de Gobierno de diciembre de 1997	119

**CAPÍTULO IV**

4.1	Votación e integración de la Asamblea Legislativa 1997-2000	123
4.2	Coaliciones ganadoras para la Asamblea Legislativa	124
4.3	Votaciones y coaliciones a iniciativas del jefe de Gobierno, en el segundo año legislativo de la ALDF	126
4.4	Integración del Congreso de la Unión	128



4.5	Coaliciones mínimas ganadoras para el PRD en la Cámara de Diputados	129
-----	---	-----

#### **ANEXO DEL CAPÍTULO IV**

4.1	Las organizaciones más activas, 1996 y 1998	153
4.2	Tipos de demandas, 1996 y 1998	154

#### **CAPÍTULO V**

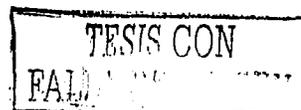
5.1	Principales problemas a enfrentar por el Gobierno de Cárdenas al inicio de su periodo	159
5.2	Percepción de la Seguridad Pública en la Ciudad de México	167
5.3	Percepción del avance en comercio en vía pública y marchas	172
5.4	Tasa general de desempleo y percepción en encuestas	176
5.5	Percepción de las políticas ambientales	176
5.6	Percepción del transporte público	181
5.7	Percepción sobre la pavimentación y el abastecimiento de agua	183
5.8	Percepción de corrupción en las delegaciones del Distrito Federal, julio de 1998	187
5.9	Percepción de las políticas de combate a la corrupción	188
5.10	Percepción sobre los servicios y atención al público	189
5.11	Percepción de credibilidad del Gobierno de Cárdenas	194
5.12	Preferencias electorales para la presidencia de la República, noviembre de 1999	198
5.13	Calificación y nivel de aprobación a de la gestión de Rosario Robles	199

#### **ANEXO DEL CAPÍTULO V**

5.1	Promedio diario de denuncias por tipo de delitos en el Distrito Federal 1993-1999	203
5.2	Promedio diario por mes y por tipo de delitos en el Distrito Federal 1997-1999	204
5.3	Evolución de la Infraestructura vial de 1994 a 1999	206
5.4	Algunas anomalías denunciadas por Cuauhtémoc Cárdenas en su discurso del 4 de febrero de 1998	207
5.5	Algunos resultados en ahorros en la administración pública	208



- 5.6 Percepciones de las cualidades de la Gestión de Cuauhtémoc Cárdenas 209
- 5.7 Percepciones de las cualidades de la Gestión de Rosario Robles en comparación a Cuauhtémoc Cárdenas 210
- 5.8 Percepción comparativa de las políticas públicas entre Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles 211



## ÍNDICE DE GRÁFICAS

### CAPÍTULO I

1.1	No-conocimiento del candidato (de agosto de 1996 a febrero de 1997)	34
1.2	Preferencias Cuauhtémoc Cárdenas-Diego Fernández de Cevallos (noviembre de 1996)	34

### CAPÍTULO II

2.1	Gasto electoral en 1994 y 1997	57
2.2	Preferencias electorales en 1996 para el Congreso de la Unión en la Ciudad de México ya nivel nacional	65
2.3	Intención del voto en el DF, 1996-1997	79

### CAPÍTULO III

3.1	Relación de promedio de votación DF-nacional	98
3.2	Tendencias electorales en el DF de 1979 a 1985 (porcentajes)	100

### CAPÍTULO V

5.1	Percepción de corrupción del gobierno de Oscar Espinosa Villareal	160
5.2	Encuesta de victimas de algún delito	166
5.3	Percepción de la seguridad pública en la Ciudad de México	168
5.4	Percepción sobre las denuncias del Gobierno del DF en contra de la administración del regente Oscar Espinosa Villareal	187
5.5	Calificación de Cuauhtémoc Cárdenas	191
5.6	Nive de aprobación trimestral	192
5.7	Evaluación de la situación de la Ciudad con respecto al Gobierno de Cárdenas	193
5.8	Preferencias electorales para Jefe de Gobierno	196
5.9	Percepción de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República	197

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN