

Situación y retos de la democracia en la Ciudad de México

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

El Colegio de México

En el presente ensayo busco contestar a la pregunta ¿cuál es la situación de la democracia en la Ciudad de México? a partir de cinco áreas distintas: a) las elecciones (participación electoral, pluralidad partidista, respeto a los procesos electorales), b) relaciones entre los poderes de la Ciudad de México: Ejecutivo-Legislativo-Judicial, c) el desarrollo económico d) seguridad pública y e) libertades políticas, sociales y respeto a los derechos humanos.

Los procesos electorales

La vida política en la Ciudad de México está intrínsecamente vinculada con el proceso de democratización del país. La reforma electoral de 1996 llevó en 1997 a las primeras elecciones del nuevo órgano legislativo de la Ciudad de México: la Asamblea de Representantes. Además, fue la primera vez en que los capitalinos eligieron al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México ya que, hasta entonces, el “Regente” de la Ciudad era designado por el Presidente de la República. En esa ocasión, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) logró el triunfo. La elección de Cárdenas marcó un cambio fundamental en la vida política de la ciudad y en el país. Era la primera vez que un gobernante de la izquierda partidista gobernaría una entidad federativa y,

además, sería la Ciudad de México, corazón económico y político del país. Desde entonces y hasta el 2018, el PRD fue el partido gobernante de la Ciudad.

La división dentro de la izquierda entre los partidarios del antiguo Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y candidato presidencial (en 2006 y 2012) Andrés Manuel López Obrador (AMLO), y los grupos de poder dentro del PRD, llevaron a la formación de MORENA (Movimiento de Regeneración Nacional) encabezado por AMLO, quien volvería a lanzarse como candidato a la presidencia en 2018. Si bien para la elección de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México se presentaron siete candidatos incluyendo una candidata “independiente”, la competencia se centró entre Claudia Sheinbaum candidata de la coalición “Juntos Haremos Historia” encabezada por MORENA junto con el PT (Partido del Trabajo) y el PES (Partido Encuentro Social), y Alejandra Barrales de la coalición “Por la Ciudad de México al Frente” que incluía al PRD y al PAN. Los resultados favorecieron a Claudia Sheinbaum, quien obtuvo 2,537,454 votos que representaron el 47.05% de los votos *vis a vis* Alejandra Barrales quien obtuvo 1,673,015 votos, lo que representó 31.02%; muy lejos quedó el candidato del PRI, Mikel Arriola Peñalosa que sólo consiguió 691,772 votos correspondientes al 12.82%. Estos resultados reflejaron cambios importantes en el sistema de partidos de la Ciudad de México, en primer lugar, el PRD dejó de ser el partido gobernante y MORENA vino a ocupar ese espacio.

La participación electoral fue de más del 70%, por encima de la media nacional del 63%; parte de la explicación de este fenómeno está en la intensa movilización tanto de MORENA, cuanto de la Coalición PAN-PRD. Para el candidato presidencial de MORENA la Ciudad de México era fundamental para lograr el triunfo en el ámbito nacional, ya que hasta antes del 2018 la implantación territorial de MORENA era muy limitada. En ese sentido

ganar la Ciudad de México era uno de los objetivos centrales de la campaña y no era una tarea fácil; en las elecciones intermedias de 2015, el PRD había mantenido el control de Delegaciones (hoy Alcaldías) muy importantes en términos electorales como Iztapalapa, la Alcaldía con más votantes de la Ciudad.

Los riesgos de la hegemonía y las relaciones entre poderes

Como resultado de la elección en el nuevo Congreso de la Ciudad, de los 66 diputados locales, MORENA quedó con 37 diputados frente a 11 del PAN, 6 del PRD, 6 del PRI y 3 de PVEM. Podemos considerar que el sistema de partidos de la Ciudad es un sistema de pluralismo moderado, pero que existe el riesgo de que se transforme en un sistema de partido predominante. Hoy, la coalición “Juntos Haremos Historia” encabezada por MORENA gobierna en 11 de las 16 alcaldías de la ciudad y ganó en 29 de los 33 distritos de mayoría relativa. El PRI sólo ganó en la Alcaldía de Cuajimalpa y la coalición “Por la Ciudad de México al Frente” ganó las otras cuatro alcaldías. Ahora bien, la mayoría absoluta en el Congreso, sin duda le da un margen de maniobra fundamental a la Jefa de Gobierno, sin embargo, también significa que la responsabilidad de lo que pase en la ciudad no podrá ser eludida por el nuevo gobierno capitalino. La misma mayoría que tiene MORENA en el Congreso de la Ciudad permite, hasta cierto punto, reducir los conflictos entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo. La situación de la Ciudad es similar a la del gobierno federal, lo que ha llevado a varios analistas a considerar el peligro de la concentración de poderes y falta de contrapesos. Sin embargo, dados los enormes retos que enfrenta la Ciudad, parece claro

que los ciudadanos esperan resultados y, es por ello, que le han otorgado esas mayorías al gobierno capitalino.

Desarrollo económico en una ciudad de contrastes

La Ciudad de México es sin duda uno de los lugares del país que concentra mayor densidad organizativa, consecuencia entre otros factores del dinamismo económico de la ciudad. Su PIB es de casi 3 billones de pesos, lo que representa el 17% del PIB del país y tuvo una tasa de crecimiento entre 2012 y 2017 de más del 3.6%. El PIB per cápita de la Ciudad de México es de 16 mil dólares, muy superior a los 7 mil dólares del PIB per cápita nacional. De acuerdo con el INEGI el crecimiento de la Ciudad constituye más del 24% del crecimiento del país. El sector servicios representa el 89% de la producción total local. Al igual que otras grandes metrópolis, la megalópolis tiene importantes problemas de desigualdad, la cual se puede observar en el índice de desarrollo humano de las distintas alcaldías. Mientras Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán tienen índices de desarrollo humano que van del .91 al .86, en demarcaciones como, Iztapalapa, Tláhuac y Milpa Alta, el índice de desarrollo humano es inferior al .78. Es interesante notar que dos de las tres alcaldías con índices de desarrollo humano más alto (Benito Juárez y Coyoacán) también son las alcaldías encabezadas por las oposiciones, lo que puede significar que las hendiduras políticas se vean reforzadas por las diferencias económicas.

De acuerdo con los datos del CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), a pesar de desarrollo económico de la Ciudad, el 34 por ciento de su población vive por debajo de la línea de bienestar. En 2016 era el 34.4 por ciento de la población la que vivía con ingresos que son insuficientes para satisfacer sus necesidades

básicas (más de 3 millones de personas. Como afirma Diego Castañeda, si usamos las personas en pobreza de acuerdo a la definición de CONEVAL, en lugar de la población por debajo de la línea de bienestar, el resultado no es muy distinto. Los niveles de 2010 son muy parecidos a los de 2016, tanto en porcentaje como en población: alrededor de 2.5 millones de personas. Estos resultados contrastan con la imagen tradicional que tenemos de la megalópolis como una tierra de oportunidades, de desarrollo y con una plétora de programas sociales.¹ En los últimos veinte años, la Ciudad de México ha estado gobernada por miembros de partidos de izquierda; sin embargo, lo que nos muestran los datos es que su capacidad para disminuir las desigualdades y la pobreza ha sido muy limitada.

Ahora bien, otro de los graves problemas es la informalidad laboral, si bien la tasa de informalidad laboral en la Ciudad es del 49%, menor al 52%, nacional, esta tasa implica graves problemas en términos de la capacidad fiscal del Estado para proveer de servicios públicos: salud, educación, vivienda y seguridad social.

En la Ciudad de México se estableció la pensión alimentaria universal para adultos mayores y el actual presidente ha prometido aumentar los montos de esa pensión. Sin embargo, ha habido varios problemas de implementación que han generado quejas de derechohabientes que no han recibido los aumentos a su pensión. Antes la pensión era otorgada directamente por el gobierno de la Ciudad, pero ahora será el gobierno federal el encargado de otorgar dichas pensiones.²

¹ Diego Castañeda, “La desigualdad en la ciudad de México”, Nexos, enero 11, 2018, versión electrónica consultado en: <https://economia.nexos.com.mx/?p=894>

² <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/pide-sheinbaum-adultos-mayores-revisar-los-4-mecanismos-para-recibir-pension>

El reto de la seguridad pública

La seguridad pública en la Ciudad de México es sin duda uno de los retos más importantes del nuevo gobierno. El diagnóstico que realizó la hoy Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, es muy desalentador. La incidencia de homicidios dolosos en la Ciudad ha ido en aumento. Entre enero y septiembre de 2018 se cometieron 883 homicidios, 13.6% más que en 2017 y el robo con violencia aumentó 28.47% entre 2016 y 2017. Además, la presencia y los delitos de alto impacto asociados con el crimen organizado, también aumentaron de manera considerable.

Como se afirma en el mismo documento, “La seguridad y la paz en la Ciudad de México no sólo se resuelven con el fortalecimiento de la policía y los ministerios públicos, se atienden fundamentalmente generando acceso a derechos: educación, salud vivienda, cultura, deporte, la erradicación de la discriminación, el respeto a los derechos humanos y fortaleciendo la solidaridad ciudadana. Derecho a los jóvenes a la educación, la cultura, el deporte, el espacio público y el empleo”.³ La Jefa de Gobierno planteó 15 ejes en su estrategia de seguridad:

“I. Ley de Seguridad Ciudadana y del Gabinete de Seguridad, Justicia y Gobierno II. Fortalecimiento del Mando Único; III. Coordinación con el Gobierno Federal; IV. Coordinación con Gabinete de Seguridad, Justicia y Gobierno; V. Erradicación de la corrupción, fortalecer la transparencia, rendición de cuentas; VI. Fortalecimiento de la labor de planeación e inteligencia; VII. Operación policial basada en cuadrantes, controles de

³ http://www.claudiacdmx.com/files/presentacion_SSP_Final.pdf

confianza y su evaluación permanente; VIII. Estrategia de seguridad para el transporte público; IX. Formación, capacitación y carrera policial; X. Mejoramiento de las condiciones laborales, apoyo e incentivos a la Policía de la CDMX; XI. Protección de los derechos humanos de la ciudadanía y protocolos de actuación policial; XII. Fortalecimiento de la prevención del delito; XIII. Estrategia ALTO AL FUEGO en algunas colonias barrios y pueblos de mayor índice delictivo; XIV. Policía de proximidad y cercanía con la Ciudadanía; XV. Coordinación con el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia.” Si bien todas las medidas anteriores son importantes, hay varios traslapes (por ejemplo, entre la carrera policial y las condiciones laborales de los policías, o la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento a la prevención del delito). Hasta el momento los resultados han sido muy limitados y una situación económica de muy lento crecimiento puede llevar a un agravamiento de los problemas de delincuencia y la inseguridad en la Ciudad.

Para disfrutar de las libertades políticas, sociales y los derechos humanos es necesaria una situación de paz y seguridad pública, áreas en las que queda mucho por hacer, de acuerdo con el Índice que Paz, la Ciudad de México ocupa el lugar 20 de las 32 entidades federativas, con una calificación general de 2.767 (en un índice en el que Yucatán tiene la mejor calificación de 1.06 y Baja California la peor con 4.5) Según ese índice la situación de la Ciudad de México no cambió con respecto al año anterior; sin embargo, es preocupante el índice de delitos con violencia que llegó a 5 y los delitos con arma de fuego 2.93.

Durante la administración de Miguel Ángel Mancera, las autoridades insistieron que no había cárteles de narcotraficantes operando en la Ciudad de México. Sin embargo, la violencia de estas organizaciones en varias alcaldías, en particular las pugnas entre el cártel

“Unión Tepito” y el cártel “Fuerza Anti-Unión”—que se disputan la venta de drogas en la zona centro de la ciudad—hicieron imposible seguir negando esa realidad. La tasa de homicidios en la Ciudad de México fue de 14.3 por cada 100,000 habitantes y según el Observatorio Nacional Ciudadano, las alcaldías donde más aumentó el homicidio doloso fueron Iztacalco, 62%, Xochimilco 54.3% y Magdalena Contreras 50.2%.⁴ Sin duda reducir la criminalidad y la violencia en general en la Ciudad es uno de los más importantes retos del nuevo gobierno capitalino.

Las libertades políticas, sociales y los derechos humanos

Como sostuvo Charles Tilly⁵, los derechos surgen de la movilización y sin duda la Ciudad de México es una capital vibrante con la densidad organizativa más amplia del país⁶ y en donde las movilizaciones sociales son una constante. Al ser el centro político y económico del país, las movilizaciones obreras, campesinas, estudiantiles y de diversos grupos sociales, se han dado cita en la Ciudad de México a lo largo de décadas. Entre 2015 y 2018 cada día en la Ciudad de México se realizaron nueve manifestaciones diarias (en sólo tres años se realizaron más de 10,000 manifestaciones). Ahora bien, muchas de esas marchas

⁴ Revista Expansión, « "En 2018, la CdMx tuvo la tasa de homicidios más alta desde que se tiene registro » <https://politica.expansion.mx/cdmx/2019/04/03/2018-ano-mas-violento-cdmx-del-que-se-tenga-registro>

⁵ Charles Tilly, Where do rights come from ? en :Theda Skocpol, et al, *History, Revolution and Democracy*, Cornell, University Press, pp. 55-73

⁶ De acuerdo con cifras de la Secretaría de Gobernación existen más de 2,341 ONGs registradas en la Ciudad de México, http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/es/Organizaciones_Sociales/Directorio_de_OSC

demandan acciones del gobierno federal, más que del gobierno local. Según la exsecretaria de gobierno de la Ciudad de México, Patricia Mercado, más del 60% de las marchas se relacionan con demandas a dependencias del Gobierno Federal: La Secretaría de Gobernación, la de Educación Pública, la Secretaría de la Desarrollo Social, la CONAGUA (Comisión Nacional del Agua), la Secretaría de Agricultura etc.⁷ Podríamos decir que desde los años sesenta y, en particular a partir del movimiento estudiantil de 1968, la movilización y la democratización de México han estado estrechamente vinculadas.

Consideraciones finales

La Ciudad de México y sus habitantes han sido cruciales en el proceso de democratización del país. Los años que fueron parteaguas de ese proceso, 1968, 1988, 1997, 2000, 2006 y 2018, no se entienden sin la vida política de la capital. Para comprender el largo proceso de democratización mexicano es imprescindible conocer la política de la Ciudad de México y, desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía, civil, política y social, es claro el papel de la Ciudad en los avances y retrocesos de dicho proceso.

Por muchos años, dada la densidad organizativa de la Ciudad de México, su dinamismo económico y cultural y el excesivo centralismo administrativo del país, los diversos actores sociales han visto a la capital como el lugar en donde se pueden dirimir múltiples conflictos; a pesar de los esfuerzos de descentralización, no es probable que esa

⁷ Periódico El Universal, “Marchas y Plantones en la Ciudad de México”, <http://interactive.eluniversal.com.mx/2008/marchas-cdmx>

dinámica cambie. Sin embargo, hoy, por primera vez desde 1997, en que se dio la alternancia política en la Ciudad de México, ésta vive una situación peculiar con una jefa de gobierno del mismo partido que el presidente de la República. Esa situación puede, o bien generar sinergias entre los órdenes de gobierno, lo que favorezca una mejor administración, o bien ante el desvanecimiento del gobierno capitalino, el descuido de las demandas más puntuales de la Ciudad y sus ciudadanos. Ese escenario se vio con los problemas de implementación de la pensión universal para los adultos mayores (programa pionero en la Ciudad), pero que al pasar a ser controlado directamente por el gobierno federal causó múltiples problemas a los beneficiarios. En ese sentido, la coordinación entre los niveles de gobierno será crucial para el éxito de la administración y el avance de la democracia en una ciudad llena de contrastes sociales.

Sin duda la Ciudad de México ha sido crucial en el avance de los derechos civiles, políticos y sociales y, por lo tanto, de la democracia en México. La legislación capitalina fue pionera en los derechos de grupos como la comunidad LGTBTTIQ (el matrimonio igualitario), los derechos de salud reproductiva de la mujer y las pensiones universales para los adultos mayores. Sin embargo, como vimos, las desigualdades siguen muy presentes y continúan siendo una tarea pendiente por resolver para la actual administración.