



32
29.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

*LA CIUDAD DE MEXICO EN TRANSICION;
CAMBIO ECONOMICO, COMPLEJIDAD SOCIAL
Y REFORMA POLITICA, HACIA UN DESARROLLO
URBANO SUSTENTABLE*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA

QUE PRESENTA:

TERESA DEL CARMEN INCHAUSTEGUI ROMERO

MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE DE 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

**A MIS PADRES, CUYO EJEMPLO
DE TRABAJO Y EMPEÑO HA
SIDO MI MEJOR PATRIMONIO.**

**A LULU, HERMANA,
COMPAÑERA Y AMIGA DE
TODAS MIS LUCHAS.**

INDICE

INTRODUCCION	Pag.
Capítulo 1. La Transición de la Ciudad de México; el marco interpretativo del proceso de desarrollo urbano hacia el fin de siglo	11
1.1 Los enfoques del crecimiento urbano y las cinco fase de expansión de la Ciudad de México: de la ciudad central a la megalópolis.	11
1.2 Transición económica y complejidad social de la Ciudad de México ante el proceso de democratización y cambio.	43
Capítulo 2. La Gobernabilidad en la Ciudad del Presidente	78
2.1 La Creación del Distrito Federal	78
2.2 Estructura de gobierno y espacio político en el Distrito Federal	84
Capítulo 3. La Transformación sociopolítica de la Ciudad de México	94
3.1 La Ciudad de los gremios (1930-1957)	95
3.2 La Ciudad de los movimientos sociales (1965-1985)	106
3.3 La Ciudad de los partidos y los ciudadanos (1977-1991)	115

Capítulo 4. Competencia partidaria y gobierno: la construcción nunca acabada de la democracia en el Distrito Federal	129
4.1. Rasgos, Características y cambios de la contienda electoral del Distrito Federal; del abstencionismo predominante a la volatilidad electoral.	136
4.2. La conflictiva y nunca acabada construcción del orden democrático en el Distrito Federal.	142
CONCLUSION: La reforma política del Distrito Federal en la perspectiva de un nuevo desarrollo urbano sustentable.	164
BIBLIOGRAFIA	170
ANEXO ESTADISTICO	

INTRODUCCION

¹¹ *Una descripción de Zaira tal y como es hoy debería contener todo el pasado de Zaira. Pero la ciudad no dice su pasado, lo contiene como las líneas de una mano, escrito en las esquinas de sus calles, en las rejas de las ventanas, en los pasamanos de las escaleras, en las antenas de su pararrayos, en las atas de las banderas, cada segmento está surcado por arañazos, muescas, incisiones, comas.*

Italo Calvino (Las Ciudades Invisibles)

En el ombligo del centralismo

La investigación sobre el desarrollo económico y urbano del Distrito Federal destaca que la concentración demográfica y económica de la Ciudad de México y de su área metropolitana, es expresión del modelo de desarrollo nacional. Así como de las mediaciones políticas que se establecieron entre los principales actores y agrupamientos sociales y el régimen político de gobierno de la misma.

La decisión de colocar a la Ciudad de México como el asiento de los poderes federales desde 1924, obedeció a su ubicación central en el paso de mercancías de los centros mineros del norte y del centro del país, hacia el principal punto de conjunción en los intercambios con ultramar, entre los puertos de Veracruz - rumbo al Atlántico y Europa - y Acapulco - por el Pacífico hacia el resto de América y Asia. El porfiriano refrendó esta decisión y fortaleció la base de su posterior preeminencia al colocarla en el centro de las vías ferrocarrileras que cruzaban el país y que tenían su punto de entronque en la Ciudad.

La concentración económica, fue según las investigaciones: Garza, G. (1987), Ibarra, V. (1987), (1991), consecuencia de esta decisión política secundada por los subsecuentes gobiernos revolucionarios, para hacer de la Ciudad de México el centro político de la nación y la sede de los poderes federales.

Esta decisión dio a la capital la preeminencia que tuvo y que conserva como el espacio económico más importante, a pesar de los cambios que hoy se viven en el modelo de desarrollo del país.

En 1880 albergaba un número de establecimientos manufactureros equiparable al de centros urbanos como Puebla, Monterrey y Guadalajara, cuando el país tenía apenas unos 2 mil 900 establecimientos en el ramo textil, tabaco y aguardiente (Garza 1987). Pero al nacer el siglo XX, arranca un proceso de distribución territorial de las actividades industriales que ubica en la ciudad de México, bienes económicos, recursos de infraestructura y población.

La revolución mexicana cortó por espacio de más de una década el desarrollo económico del país. Pero a partir de 1930 la Ciudad empieza a ser el centro del desarrollo industrial del país, para terminar concentrando casi la mitad del producto industrial en la capital del país. Se trató así de un proceso determinado por requerimientos técnicos del tejido industrial, e inducido por factores económicos y políticos. Por espacio de 50 años el Distrito Federal concentró inversión pública, mercados, industrias, ingresos, servicios y consumidores.

Cuando el gobierno de Calles inicia la construcción de las instituciones básicas para el desarrollo económico, hacia 1930, la ciudad de México generaba ya el 28.5 % de la Producción Bruta Total del país; para 1950 llegaba a representar el 40% de la misma, alcanzando su punto máximo en 1963 cuando la ciudad sola - es decir sin contar la zona metropolitana- generaba el 42% del PIB (Garza, G. et al, 1987).

La concentración económica fue el caldo de cultivo para la generación de una sociedad capitalina que representó el punto más acabado del desarrollo social del país.

Para los gobiernos de la revolución mexicana, la Ciudad de México representó el espejo de sus logros y de su modernidad y fue por esto, el espacio privilegiado del corporativismo y del Estado populista, donde el "welfare" mexicano alcanzó sus

expresiones más acabadas. Hoy, no se puede dejar de vincular su crecimiento explosivo y anárquico con las contrahechuras del modelo de desarrollo centralista- proteccionista y con el sistema político que lo prohió.

El empobrecimiento rural en que se sustentó la industrialización, el centralismo fiscal y las formas de legitimación clientelistas que tomaron cuerpo en el sistema político, están en la base de esta concentración megalopolitana, segregada espacial y socialmente, cuyo corazón es la Cd. de México.

La ciudad-capital del México del desarrollismo, el de la industrialización sustitutiva y los gobiernos de la revolución, creció con singular dinamismo durante los cuarenta años de auge que van de 1940 a 1970. Concentró al segmento más amplio de las clases medias, de los trabajadores y las organizaciones sindicales y tuvo los gremios más fuertes de comerciantes e industriales del país, además de que concentró las mayores oportunidades educativas y la crema de la inteligencia y la cultura nacionales.

El carácter federal de la ciudad de México, su lugar como asiento de los poderes de la república influyo grandemente en su desarrollo económico. Fue favorecida por los ingresos provenientes de impuestos federales; por la masa salarial de los empleados del sector público central y del gobierno local; por el impacto económico de las obras públicas y la actividad de un sinnúmero de empresas de todos los tamaños, principalmente medianas y pequeñas abastecedoras del sector público federal. Su carácter de ciudad federal -centro de decisiones políticas- la colocó como sede de las oficinas corporativas de las grandes empresas nacionales y extranjeras. Pero también la hizo muy vulnerable a las variaciones de la economía, a las crisis y a los ajustes presupuestales del gobierno.

Así, dos pilares básicos impulsaron su crecimiento económico y demográfico : " un gobierno intervencionista y una industria orientada al mercado doméstico". Estos dos pilares hicieron que la ciudad creciera, los empleos se multiplicaran y las externalidades económicas se desarrollaran ampliamente, convirtiéndola en una gran fuerza económica (Beristáin, I.J. 1992 p:XI).

Fuerza que generó la formación de una vasta región megalopolitana a partir del inicio de los años setenta, producto de la conurbación del Distrito Federal con el Estado de México.

Economías de escala, de aglomeración o localización, transporte, eficiencia, externalidades económicas y en suma factores microeconómicos como macroeconómicos, se conjuntaron para favorecer la industrialización y concentración económica en la Ciudad de México.

La industria capitalina - principal fuente de empleo hasta 1980 - nació con los más altos niveles de protección y pudo funcionar hasta entrados los años setenta con procesos tecnológicos obsoletos.

Por ello la pérdida del dinamismo económico que corre paralela al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones - a inicios de los años setenta- y su colapso en los ochentas, la llevan a ser una ciudad en transición urbana, económica, social y política por cuanto los referentes que la hicieron crecer y que le permitieron gobernar sus conflictos de crecimiento, han sido trastocados de fondo.

El Distrito Federal y su Zona metropolitana viven a partir de este momento, una fase muy particular de transición compleja: por un lado una transición urbana consistente en el paso de una metrópoli que conurba a 16 delegaciones capitalinas y 17 municipios mexiquenses, hacia la conformación de una megalópolis donde aproximadamente 52 entidades y localidades se conurbaban en un sistema de ciudades.

Por otro, una transición económica asociada al cambio en el modelo de crecimiento que supone un cambio de funciones y una nueva distribución de éstas en el territorio, con impactos en la estructura social. Finalmente una transición hacia una sociedad participativa, ciudadana, exigente.

La congestión y el agotamiento del mercado de trabajo, así como el conflicto permanente entre los diversos intereses, son los rasgos más evidentes en la presente fase. Pero la desconcentración de población y empleos que se derivaría de la consolidación de la megalópolis y que pudiera darle sustentabilidad ecológica y económica, depende de dinámicas hasta ahora ajenas a la propia ciudad. El Distrito Federal vive así un proceso de reubicación económica que ha impactado los niveles de empleo, las condiciones de vida de la población y que lo colocan en una intensa y difícil transición.

La Ciudad está adquiriendo nuevas funciones con el modelo abierto de economía. De ser el centro nacional de producción manufacturera a escala masiva, tiende a un patrón de producción industrial especializada, de servicios y alta tecnología, para desempeñar la función global de dirección de la economía mexicana en el nuevo sistema global y regional.

El proyecto de refuncionamiento que persigue el neoliberalismo gobernante, es hacer a la Ciudad de México un ciudad que pague sus costos de funcionamiento urbano y que sea el principal asiento de las capas dirigentes y técnicas líderes del nuevo modelo, en los asuntos públicos como en los negocios privados.

Sin embargo, es la zona más poblada del país cuya mitad de la población se encuentra en edades productivas y percibe un promedio de ingresos, en más del 60 % de su población, menor a dos salarios mínimos. Además de que se vive una presión social muy grande sobre un mercado de trabajo que se sesga hacia una estructura de empleos dual y polarizada incapaz de absorberlos.

El subempleo, la generación de pequeños negocios, el crecimiento de la población que genera su propio ingreso por medio del autoempleo y las ocupaciones informales, así como la reducción del empleo público, modificaron las mediaciones políticas entre sociedad y gobierno que se habían establecido por espacio de casi medio siglo.

Además de que en los últimos años, se ha descentralizado más el empleo que la población capitalina, por lo que la transición económica de la Ciudad está afectando la capacidad de la población para solventar un cambio en el uso de los recursos naturales básicos que le permitirían ser una ciudad sustentable.

Pero si la conformación megalopolitana puede ser una salida a esa presión de la población y al estrechamiento del mercado de trabajo formal; la tendencia a transferir empleos y actividades industriales, o servicios, de la Ciudad de México hacia su hinterland megalopolitano y hacia las ciudades del eje fronterizo, representa una pérdida de poder de ciertos grupos empresariales y sindicales. Además de que en el corto plazo conlleva una reducción del régimen salarial como cobertura de ingresos para la población. Y entraña por ende una redefinición de los nuevos grupos de poder y de las formas de control y gobernabilidad.

Por ello las implicaciones territoriales, sociales y políticas de los cambios implícitos a esta refuncionalización de la ciudad, así como los derivados de su tendencia a la conformación megalopolitana, tienen efectos coyunturales y de largo plazo que son contradictorios y complejos, que deberán ser enfrentados por las instituciones políticas.

Puesto en estas perspectivas, resulta crucial para la Ciudad contar con una estructura de administración y de gobierno, que de cauce a la transición para alcanzar un desarrollo más ordenado y calidad de vida para sus habitantes. Que le permita pagar sus costos y sustentar su crecimiento demográfico y económico.

No se trata solo de contar con autoridades e instituciones representativas y democráticas, sino además hacer compatibles las necesidades de gobernabilidad y de mando que supone conducir la transición, con instituciones, mecanismos, circunscripciones territoriales, atribuciones, competencias y recursos, que hagan posible la participación ciudadana y la canalización de soluciones. Sobre todo que den salida a lo que se conoce como un desarrollo sustentable, desde el punto de vista político, social, económico y ecológico.

Atender tales exigencias requiere tomar en cuenta las vertientes fundamentales, paradójicas y aún contradictorias de las líneas de la transición que vive la capital del país, que tienen que ver con cuestiones como las siguientes:

- En la economía hay tendencias contrapuestas de crecimiento en materia de servicios, desindustrialización y nueva industrialización que coexisten con un proceso de dualización de la estructura y de reducción o falta de dinamismo en el empleo permanente y estable. La ciudad aglutina en su territorio, desde zonas en decadencia industrial - propias de muchas ciudades en el mundo industrializado-, hasta una periferia en rápida expansión, característica de países subdesarrollados, con altas tasas de crecimiento demográfico y migración campo-ciudad (Gamboa, de Buen, 1994:81)
- El crecimiento de las actividades informales se da en forma paralela al cambio estructural en los servicios, donde por un lado crece un sector intensivo en tecnología, pero poco oferente de empleo, y por otro se expande los servicios personales de corte informal que ocupan a población de escasa escolaridad y capacitación.
- Mientras los costos de los servicios urbanos básicos tienden a aumentar como resultado del saneamiento de las finanzas públicas, de la eliminación de los subsidios, la privatización de empresas que proveen bienes y servicios públicos, y de un sistema de precios de mercado; el promedio de ingresos de la población es de dos salarios mínimos.
- En aspectos financieros el principal problema del gobierno es la insuficiencia de recursos para atender la demanda de servicios, ocasionado, tanto por los costos reducidos que tuvieron tradicionalmente los impuestos y derechos, como por la elevada irregularidad de uso de suelo y el atraso de los sistemas de registro

- Las inversiones y gastos que deben hacerse para transformar las infraestructuras urbanas y encaminarla hacia un mayor equilibrio y racionalidad con sus recursos, son enormes. En tanto, los recursos institucionales, normativos y financieros del gobierno capitalino son insuficientes y a veces inadecuados. El riesgo es que el tránsito hacia el sistema de ciudades - derivado de la conformación megalopolitana en curso -, evolucione hacia patrones de ocupación del suelo costosos, ineficientes e insustentables desde el punto de vista ecológico y económico.

- El saneamiento financiero de la administración pública capitalina, que representa el paso de una Ciudad con servicios subsidiados a servicios costeados por los usuarios requiere el aumento de la productividad, la elevación de la eficiencia en la gestión pública y la tendencia hacia una creciente asunción de servicios por el sector privado (empresarial o comunitario). Lo que es imposible sin una reforma urbana de vastas proporciones, vinculada a un nuevo impulso a inversiones en transportes y vialidades ultramodernas. Y a una reforma de gobierno que abra realmente a la participación ciudadana la gestión o la supervisión de éstas.

- El paso de una economía industrial altamente consumidora de agua y energía, o la reconversión de la planta industrial hacia una economía sustentable con la ecología del Valle de México, hacia una economía de servicios y de industrias secas, requiere promover inversiones en áreas de industrias intensivas en conocimiento. Así como el desarrollo de una conciencia ciudadana y una población altamente capacitada. Lo que implicaría programas e inversiones educativos de grandes proporciones.

- La reforma institucional y de gobierno que de salidas a este complejo de problemas, debe fortalecer la capacidad de decisión de las autoridades sobre la base de una mayor legitimación y asegurar tanto la participación transparente de

los diversos intereses como los contrapesos necesarios para evitar que se imponga un interés particular, sobre el interés general por realizar el tránsito hacia una ciudad democrática y sustentable.

En ese sentido la transición de la Ciudad requiere la apertura de una fase de experimentación institucional, que de paso a la innovación y a una consolidación de instituciones basada en el ensayo y el error, para hacer del Distrito Federal y la Ciudad de México una ciudad " humanamente habitable, económicamente viable, políticamente gobernables y culturalmente integrable" (Borja,J.1990:651).

Es insoslayable un proceso de transformación en las formas de gobierno local dirigido tres aspectos centrales: mayores poderes, competencias y recursos; organización administrativa más ágil y eficiente mediante la simplificación de los procedimientos y autonomía de los órganos de gestión. Descentralización territorial en el interior de la gran ciudad y creación de nuevos mecanismos de comunicación, control y participación ciudadana."¹

En la exploración de estas difíciles coordenadas se ubica la tesis que presentamos. Su objetivo es reconocer los cambios que implica esta transición entre economía y política que ha tomado curso en la Ciudad de México, a partir del cambio de modelo y su impacto en la sociedad.

Si la ciudad subsidiada, gremialista, integrada al entramado unipartidista de gobierno funcionó por más de cincuenta años; hoy el tránsito hacia una ciudad sustentable, en un modelo abierto donde el Estado ha cambiado de posición estructural, sólo puede ser posible sobre una base ciudadana, de gobierno responsable y en una democracia plural donde se procesan los diversos intereses.

¹Ibid., p. 653.

Con el fin de reconocer las líneas que conducen hacia esta dirección, la tesis hace en el Capítulo primero, una descripción de las tendencias del cambio urbano actual en las grandes ciudades, que es el telón de fondo histórico de la transición que vive la Ciudad de México. En base a estos planteamientos, se exponen los distintos momentos de la expansión de la Ciudad, para al final, intentar una sistematización de las principales líneas de la transición de la misma, en el plano económico, urbano y social.

El Capítulo Dos analiza las características del espacio político capitalino, según resulta de la combinación de la complejidad social presente, versus la debilidad administrativa y política que caracteriza al Distrito Federal desde su creación. La hipótesis central de este capítulo, es que el tipo de espacio público que se generó en el Distrito Federal, estuvo en la base del crecimiento desordenado de la Ciudad. Y que fue su estrechamiento, resultado de los cambios sociopolíticos de la Ciudad, lo que lleva a una línea incremental de reformas a partir de los años setenta, hasta la última de ellas, la de 1993, que crea el gobierno propio.

Con este marco, el Capítulo Tercero intenta un análisis de la evolución de la organización política capitalina, a la luz de las transformaciones sociales subsecuentes de la sociedad. Y analiza cómo afectan estos cambios a la gobernabilidad misma del Distrito Federal. El Capítulo Cuarto expone los rasgos de la competencia política en El Distrito Federal, y cómo el cambio en las preferencias del electorado va forzando, - a pesar de las resistencias del régimen y de los sesgos de las sucesivas reformas electorales que favorecen al partido oficial- una línea de reformas en las estructuras de gobierno. Finalmente, se apuntan las posibilidades otorga la reforma camachista de 1993, para conducir la transición.

Capítulo 1. La Transición de la Ciudad de México; el marco interpretativo del proceso de desarrollo urbano hacia el fin de siglo

1.1 Los enfoques del crecimiento urbano y las cinco fase de expansión de la Ciudad de México: de la ciudad central a la megalópolis.

La forma en que crece una ciudad, las tendencias espaciales que adopta y la diferenciación de usos y poblaciones del espacio urbano, son resultado complejo de la intervención y combinación de factores geofísicos, económicos, políticos y culturales, cuya articulación debe desentrañarse para cada momento.

Los enfoques del desarrollo urbano que analizan los impactos de este crecimientos en el orden social urbano y sus procesos de expansión se resumen en tres modelos básicos : el de los círculos concéntricos de Burgess (1925); el de la sectorización del espacio a partir del núcleo central que rebasa los límites periféricos del modelo anterior, y el desarrollado por Ullman y Harris (1949) sobre la teoría de los "núcleos múltiples", que implica un proceso de crecimiento basado en la racionalización de la localización de las diferentes funciones en el espacio.

Ernest W. Burgess (1925) desarrolla el modelo del crecimiento urbano basado en círculos concéntricos y anillos que se formaban a partir de un centro, en una enucleación de espacios diferenciados que cumplen funciones particulares en el conjunto urbano.

El modelo se basaba en cinco tipos de anillos concéntricos: 1) el centro de negocios; 2) la zona de transición; 3) la zona de vivienda de trabajadores independientes; 4) la zona de los estratos de clase media; 5) la zona de los inmigrantes o sectores móviles de la población. Modelo que se mostró insuficiente para analizar la complejidad de situaciones urbanas (Gianfranco, Bettin, 1982:88).

De acuerdo al modelo de círculos concéntricos de Burgess, la expansión urbana se da por procesos de extensión-sucesión y, centralización-descentralización, donde se suceden alternativamente desplazamientos y ocupaciones por distintos estratos sociales y se diferencia el espacio según calidades de los habitantes y de los servicios.

Zonas comerciales con equipamientos recreativos, zonas industriales, de residencia de trabajadores independientes; zonas de inmigrantes, etc. se mueven según Burgess en un movimiento de desplazamiento, a largo plazo, hacia el centro dominante que continúa extendiéndose, dejando las nuevas periferias para nuevos ocupantes.

En este modelo, el desarrollo económico está en función a la extensión urbana y al carácter propulsor que ejerce sobre su entorno (hinterland). Metrópolis, megalópolis, segmentación del espacio urbano, suburbanización, periferias, son conceptos relacionados con este papel propulsor-concentrador (ciudad central o city) y expulsor (áreas periféricas) de las grandes ciudades.

La idea de un polo central (el centro) desde donde se expande el espacio urbano hasta la conformación de una metrópoli (gran ciudad que conserva exacta delimitación), siempre en relación a una delimitación de áreas, está basada en el predominio de lo económico y la incidencia de valores de los habitantes de los suburbios y zonas residenciales que se diferencian entre sí. Pero la continua expansión y la creciente especialización del espacio genera conurbación de áreas pobladas haciendo emerger un nuevo fenómeno urbano: la megalópolis que es un proceso de unión territorial de zonas metropolitanas en expansión física y demográfica, cuya organización funcional ya no parte de un centro único - como en el caso de la metrópoli - sino que es polinuclear (Arias, V. 1990 y Graizbord, B. 1988)

El concepto megalópolis desarrollado por el geógrafo francés J. Gottman en 1961, hace referencia a una hiper-extensión y conurbación de zonas metropolitanas que tienden a formar una área urbano-regional, con un nuevo orden de organización del espacio (Arias, V. 1990:7)

Se trata en realidad de una sobreposición funcional, primero, y posteriormente física entre zonas metropolitanas que muestra en gran escala: "el poder devorador de las grandes ciudades sobre las áreas rurales que las rodean ..(y que) aglomeran una gran cantidad de población a escala nacional, marcando concentraciones poblacionales diversas a su interior" (Arias, V, 1990:7). Su vida está animada por un complicado entrecruzamiento de corrientes muy densas de tráfico de vehículos, personas, mensajes y carga de mercancías.

En dicho espacio se identifican - desde el punto de vista de la especialización económica y desde el punto de vista funcional -centralidades y nodos.

La centralidad de un lugar en el espacio urbano es determinada por la cantidad de bienes y servicios que ofrece a la población que reside fuera de este espacio. Es por tanto un lugar que articula servicios, bienes, flujos económicos y de población y su importancia está en la relación que establece entre los diversos espacios centrales conurbados y entre los nodos. Los nodos por su parte están referidos a la importancia absoluta de un asentamiento y de la oferta de bienes y servicios que ofrece en sí.

En conjunto, esta diferenciación espacial implica una demanda ocupacional diferencial en cuanto a los bienes y servicios que se generan en cada segmento urbano. Lo que determina su afluencia de población, sus costos de suelo y por supuesto, el tipo de servicios urbanos de que se sirve.

La determinación de este proceso corre a cargo de dos grandes agentes transformadores del espacio urbano: la población trabajadora y las grandes firmas de empresas. En general de la dinámica de los negocios tanto inmobiliarios, como comerciales e industriales, quienes sobre la base de los precios relativos de los bienes y servicios que producen y, el costo de los equipamientos urbanos, deciden dónde ubican sus centros de producción, su centros de operación gerencial, sus centros de distribución o de servicios.

La magnitud, velocidad y especificidad de este nuevo tipo de expansión urbana depende además de la dinámica y los estilos de desarrollo, de los medios de transporte, de las tecnologías y, en está ligado al cambio tecnoeconómico y cultural del capitalismo de la posguerra en adelante.

La dinámica entre los dos agentes transformadores del espacio urbano: el capital y el trabajo, está mediada por un conjunto de relaciones institucionales (normas, acuerdos, contratos, planes), políticas y aún condiciones ambientales. Su efecto se plasma en el territorio urbano y se traslada a cuestiones como la calidad de vida de las nuevas urbes contemporáneas.

El nuevo desarrollo urbano y la globalización del capitalismo: la fragmentación de las metrópolis

Las transformaciones urbanas están muy ligadas a las grandes revoluciones económicas, tecnológicas y culturales de la humanidad, como la que hoy se vive en todas partes del mundo. Una revolución tecnológica de enormes proporciones - señala Castells- que tiende a generar:

" implicaciones de gran alcance y un proceso significativo de reestructuración urbano-regional que reestructura y cambia las formas espaciales y las dinámicas a nivel mundial" (Castells, 1989:7)

En este sentido la relación entre la dinámica actual de las grandes ciudades y el moderno capitalismo mundial es muy grande. La concentración de los más altos niveles ejecutivos representantes de las finanzas, la industria, el comercio, hace a estos grandes centros urbanos parte medular de las redes de las grandes corporaciones transnacionales.

Las redes de bancos y de las 500 o mil transnacionales más importantes a nivel mundial, que tienen tras de sí una gran pirámide de interrelaciones entre firmas de todos los tamaños, hacen de las actuales ciudades mundiales, como Tokio, Londres, Nueva York, Los Angeles - por citar unas cuantas- "nodos" de este gran capitalismo global. Y han generado una red mundial integrada de producción, intercambio, finanzas y servicios, que dan forma a un complejo y jerarquizado sistema de ciudades.

Las direcciones ejecutivas de esas corporaciones operan buscando a nivel global, las oportunidades de optimizar trabajo, costos, factores, recursos, mercados, subsidios y estímulos estatales, para mantener o elevar sus competitividad global. Y aunque no todas las ciudades tienen el nivel central de Tokyo o de Nueva York, para citar estos dos ejemplos conspicuos, sí ocupan una variedad de nichos en la economía mundial.

Algunas se especializan y concentran segmentos o aún la dirección de industrias como las compañías automotrices lo hacen en Detroit, Michigan; las empresas huleras en Akon, Ohio; las firmas petroleras en Houston o Texas, el Valle del Silicón en Los Angeles; Hong Kong en servicios financieros y de marketing; son ciudades especializadas en un tipo particular de producción. Y aún hay ciudades gubernamentales como son los casos de Washington, Brasilia y la propia Ciudad de México.

La nueva división internacional del trabajo (Frobel, 1980), que se ha desarrollado para formar el mercado global es la razón detrás de estos fenómenos.

Ciertamente la división internacional del trabajo no es nueva. Por más de dos centurias el capitalismo ha expandido operaciones más allá de las fronteras nacionales para explotar materias primas, trabajo, sitios de producción y mercados allende los mares. Pero la división entre centro y periferia que se desarrolló, durante estos doscientos años se ha modificado de manera sustantiva. A fines de siglo XX, ha emergido una nueva división internacional del trabajo que desdibuja las antiguas referencias entre centro y periferia, establecida sobre un

nuevo paradigma: la producción compartida o la fábrica mundial, donde empresas grandes, pequeñas y medianas nacionales, intercambian y producen bienes, partes y componentes que se integran más allá de sus fronteras para dar origen a algún bien. Es decir son subsidiarias involucradas en las redes de las empresas transnacionales.

La globalización económica y productiva que de ello se deriva, es el resultado de un conjunto de procesos entre los que se cuentan: la internacionalización e interdependencia de los mercados financieros; la concentración de inversión de capital entre un decreciente número de empresas, la industrialización periférica y la línea de ensamble global que intensifica la competencia de las transnacionales. Se agregan también los cambios en los métodos de producción a través de la informática y la robótica; el cambio en la naturaleza de competencia que ya no es por reducir precios y costos, sino por posesionarse del mercado a través de prácticas de "dumping"; la migración laboral en gran escala; y, la integración económica de bloques regionales.

Dicha globalización de la economía internacional se complementa en el plano nacional, con programas de reforma económica y reestructuración productiva, orientadas a reestablecer condiciones favorables para una nueva inserción económica internacional, con políticas de estímulo a las ganancias privadas, así como al incremento de la competitividad. Estas políticas implican desmantelamiento de los instrumentos de la política de desarrollo y retraimiento del Estado.

La relocalización y descentralización productiva y el enorme flujo de las corriente de inversiones entre mercados que compiten ya no solo por bienes y servicios, sino por el mercado mismo y por la atracción de capitales, hace que la desinversión y el desempleo en una ciudad y/o en una nación, puedan estar ligadas a la inversión y creación de empleo en otra nación y en otra ciudad. Esto es, al traslado de inversiones, equipos y fábricas completas, como fue el caso de la industria automotriz de Detroit y las acerías de Chicago, que convirtieron el viejo corredor industrial del norte de Estados Unidos en el "rustbelt" (Messina. P. 1985:13)

De modo tal que los planes y las tendencias que marcan las grandes corporaciones trasnacionales pueden determinar el futuro del empleo, del mercado de trabajo, los sitios de producción y en suma el crecimiento económico en las ciudades y en las naciones.

En este nuevo paradigma de estructura productiva, el intercambio entre los Países de Reciente Industrialización (que pasan de exportadores de materias primas a exportadores de manufacturas) ha hecho a estas naciones crecientemente importantes en el orden económico internacional. Nadie discute hoy la importancia económica internacional de ciudades como Seúl en Corea del Sur, Sao Paulo en Brasil y la Ciudad de México.

Al respecto, Peters y Feagin afirman que:

"Más aún, estas redes mundiales de distribución o localización de capital fijo y capital de trabajo de las trasnacionales, se agregaron a la creación de un tejido de corporaciones bancarias internacionales y mercados financieros, para configurar desarrollos altamente sofisticados. Con ello se generó un sector de servicios relacionados con este mercado, que asesora y gestionan en relacionados con la legislación, responsabilidad y promoción de las actividades de las empresas en los distintos nichos de mercado, que han servido no sólo para las políticas de expansión e inversión de las grandes corporaciones multinacionales, sino para integrar a pequeñas y medianas empresas dentro de este mercado global". (Peters Smith Michael y Feagin, Joe (1987:9).

Como un resultado de estos cambios en todas las grandes metrópolis de los países subdesarrollados o desarrollados, se advierten profundas transformaciones derivadas de su inserción económica a nivel nacional-internacional y por efecto de la distribución urbana interna de las funciones productivas, distributivas y residenciales.

Los cambios en la distribución espacial y económica segregan a las grandes ciudades en una estructura dual . Su fondo es una nueva estructuración de las economías y las sociedades urbanas. Castells apunta al respecto que las áreas metropolitanas de Los Angeles y Nueva York, exhiben actualmente una estructura dual, dicotómicamente separadas y con escasa permeabilidad entre ambas.

No se trata solamente de dos circuitos económicos con niveles de equipamiento y calidad urbanísticas, tecnológicos, salariales, distintos. Sino también con un tipo de integración o inserción distinta a los mercados internacionales y con patrones culturales diferentes. Y aún cuando existe conexión entre ambos circuitos, las lógicas de funcionamiento tanto en la producción, como en la reproducción social de cada una de ellas, es diferente.

Peters Smith Michael y Feagin, Joe (1987:9) sintetizan los efectos de este proceso en el desarrollo urbano en los aspectos siguientes:

1. Las causas, el carácter y la significación del actual desarrollo urbano debe analizarse a partir de este proceso, entendiendo a las ciudades como parte de esta conexión internacional con la economía mundial y del papel que las firmas multinacionales tienen en estos procesos de reestructuración económica-espacial.
2. Los ciclos de estancamiento, crecimiento y cambio en muchas de las más grandes ciudades del mundo, están ligados al proceso de la especialización de las mismas, ya sea en la producción de insumos, en la distribución mercantil, las finanzas o los servicios; o incluso a una compleja combinación de estas actividades, principalmente en las "ciudades matrices" que son asiento de las corporaciones.
3. La reestructuración económica global, nacional y local, está íntimamente interrelacionada y mediada por la acción del Estado para generarla o reactivarla.

4. La reestructuración económica y la reforma del Estado asociadas a estos procesos, están induciendo una reestructuración familiar y comunitaria en el ámbito microsociedad se está produciendo. Ambos planos tienen expresión en la transformación geográfica del espacio urbano.

La reestructuración del rol económico de la familia y de los miembros de ésta, así como de la comunidad local no son solo meros subproductos de la reforma de estado y la reestructuración económica. Las actividades cotidianas y el modo de vida de las familias y comunidades, debido a los procesos de informalización, inmigración, formación de redes y formas diversas de activación política, constituyen elementos esenciales del proceso de transformación urbana. Además de que reflejan los flujos de trabajo y capital y el carácter de las políticas estatales en función de la reestructuración y globalización.

5. El tamaño de las ciudades en términos de población o extensión no está correlacionada con el poder económico de las mismas, sino con el hecho de que sean sede o casa matriz de empresas y conglomerados multinacionales. La decisión de dónde localizar las actividades productivas o la inversión de capital fijo, y el resto de actividades, es derivada de un arreglo complejo de factores económicos y políticos relacionados no sólo de acuerdo a los intereses particulares de cada empresa, sino también de las tendencias de la economía mundial.

Los cambios apuntados representan algunas de las líneas de transformación del capitalismo finisecular que afecta la estructura económica, la distribución territorial del desarrollo urbano y de las propias familias. Pero hay además un rasgo esencial en esta reestructuración y este es el desplazamiento masivo de mano de obra de los procesos productivos por efecto de las nuevas tecnologías (principalmente informática y robótica), cuyo característica es que el nuevo crecimiento económico genera *paro estructural*.



En el capitalismo de fin de siglo, tanto en el mundo avanzado como en desarrollo, el desempleo estructural ya no es un producto del atraso sino efecto derivado de los cambios tecnológicos y del desfase entre las regulaciones vigentes en el mercado de trabajo y, los cambios en las formas de producción y del mercado. En suma, el desempleo estructural es producto del propio proceso de reestructuración capitalista.

El efecto urbano de esto es múltiple: deterioro de zonas donde habita la población "reestructurada", cesantes, jubilados, o población joven que no ha logrado ingresar al mercado de trabajo; crecimiento de la subocupación y las actividades informales; incremento de participación de la PEA secundaria (mujeres y niños) en las ocupaciones y el empleo precario.

El desarrollo de una economía dual: la competitiva e integrada a la economía global de un lado, y de otro, el sector informal y el segmento de empresas que si bien lograr sobrevivir en este marco, lo hace sobre la base de empleos de baja calificación y remuneración. Además de que traslada los conflictos sociales del mundo de la producción en que se generaban anteriormente, al mundo de los servicios, de los aparatos de bienestar y a los bienes de consumo colectivo.

Lo que también lleva a la fragmentación de los viejos núcleos de consenso simbólico, al incremento de la anomia social, etc. (es el caso de los conflictos interétnicos, ya no interclases).

La nueva segregación urbana lleva al encarecimiento del suelo y los servicios en las áreas de asiento de las corporaciones, de un lado; del otro, al crecimiento de los llamados "homeless", y a la generación de auténticas "huestes transhumantes" del siglo XX; al surgimiento de áreas exclusivas, calles privadas o las modernas fortalezas custodiadas de los Malls y las zona comerciales "top". Pero también al incremento de zonas no servidas, zonas deterioradas por el traslado de empresas, fábricas o de los que fueron sus motores económicos.

Este nuevo tipo de fragmentación y segregación urbana, ha llevado a autores como Guiseppe Vacca y Umberto Eco (1977), a hablar de los castillos amurallados de una "nueva edad media", donde un nuevo feudalismo global vincula a las élites internacionales entre sí, más allá de las identidades y cohesiones nacionales - rebasadas ya por los cambios -, frente a huestes trashumantes. El telón de fondo de estos cambios está marcado por la reducción o cuando menos la reorientación del aparato del Estado de Bienestar y los cambios en los mercados de trabajo.

Con el conjunto de estos procesos las ciudades y la economía de las ciudades aparecen con rasgos y tendencias como los siguientes:

- Dispersión de la población en grandes áreas y deterioro económico y demográfico de los centros históricos, en unos casos.

- Desindustrialización, desplazamiento de segmentos productivos a la corona periférica -no necesariamente marginal- o la localización de actividades terciarias modernas a los nuevos suburbios residenciales, generalizándose en conjunto, una reestructuración espacial y sectorial con importantes efectos sociales, culturales y políticos.

- Crecimiento del sector servicios; sustitución del trabajo por capital en la industria manufacturera e introducción de nuevas tecnologías. Internacionalización y globalización de las economías urbanas en su conjunto.¹

En las ciudades del primer mundo los cambios se acompañan de una migración masiva de trabajadores no calificados provenientes de las naciones o regiones más atrasadas que están cercanas (los países de Maghreb africano para Europa y ahora del Europa del Este; chinos y latinos en Estados Unidos y Canadá); que además de tener impactos urbanos considerables, dan a las nuevas urbes industrializadas un color y un clima cultural de fragmentación.

¹ Ver Revitalización De Las Economías Urbana, OCDE,1988

Esto se debe a la presencia ya no de una sola clave de cohesión cultural unitaria -como fue la unidad étnico-cultural en Europa, o la identidad wasp en los Estados Unidos-, sino de múltiples, diversas y marginales claves de identidad basadas en el parentesco, el gentilicio, la etnia, la religión, entre las formas tradicionales. O de nuevas claves de cohesión desarrolladas sobre otros elementos simbólicos. En este sentido algunos autores hablan de las nuevas tribus urbanas en esa especie de *Babel posmoderna* que son las actuales metrópolis.

Los cambios económicos de nuestras ciudades son más contradictorios por cuanto se combinan procesos de exclusión derivados tanto de la modernización como del atraso.

Se presenta una terciarización, pero se advierte la existencia un pequeño segmento de servicios modernos (especialmente financieros), altamente concentrado y con niveles de eficiencia aceptables; frente a la proliferación de servicios unipersonales, muchos de ellos en actividades informales.

La sustitución de trabajo por capital se presenta sólo en actividades muy específicas y son más generalizados fenómenos como la sobreexplotación o el subempleo. Se introducen nuevas tecnologías en actividades industriales y de servicios, pero la renovación tecnológica es casuística y selectiva. Y la segregación espacial aun cuando en muchas zonas es menos marcada, si da un proceso de dualización.

Desde estas perspectivas la reestructuración y los cambios económicos de las grandes zonas metropolitanas de los países en desarrollo, y entre ellas de la Ciudad de México, aparecen tensadas por procesos desiguales y complejos. Por una parte son zonas metropolitanas con mucha mayor concentración económica que las del mundo industrializado, con mayor población y desigualdades más marcadas, tanto en los aspectos sociales como urbanos ².

² En nuestro caso la Ciudad de México es la zona de mayor peso en la economía del país, integrada por casi 28 millones de habitantes y conformada por 2 mil kilómetros cuadrados.

Por otra, son sociedades que conservan aún vivas múltiples relaciones de solidaridad debido a que permanecen actualizadas en ellas un gran segmento de la gestión cotidiana, regido por formas no mercantiles de intercambio. En el cruce de estos cambios y permanencias se vive en ellas la transición actual.

La reorganización del gobierno de las grandes ciudades.

Las ciudades de este fin del Siglo XX, resienten las consecuencias de la revolución industrial, que aceleró la concentración de los individuos, los empleos y los servicios dentro de vastas aglomeraciones. Algunas de estas concentraciones de hombres y de cosas, llegaron a una explosión y a una escala que articula a múltiples categorías de grupos que no tienen denominador común para relacionarse. En tanto los progresos de los medios de comunicación y los procesos de individuación han desarrollado las diferencias, llevando a la fragmentación del consenso.

Sus instituciones políticas y administrativas han quedado rebasadas tanto en lo que hace a los sistemas administrativos, como a los sistemas de representación y de gobierno.

La complejidad y dimensiones de las grandes ciudades del mundo como París, Londres, Nueva York o Tokio en el bloque desarrollado, o de Sao Paulo, Calcuta o México, entre los países en desarrollo, supone problemas y retos a los que los aparatos de administración y de gobierno con el que crecieron durante el último siglo, no tiene respuestas precisas y fáciles. Por esta razón cabe referir las frases de Paul Leroy-Beaulieu (1873), cuando decía:

" Si nosotros nos colocamos conforme dicta la sana razón de las cosas, reconoceríamos que las grandes ciudades son como naciones en sí mismas, que no pueden ser sometidas al régimen de administración de cualquier aglomeración ordinaria ".

Otros autores como Henri Lefèvre han hablado de la " la muerte de las ciudades" para señalar como la extensión y la aglomeración de las grandes metrópolis destruye las bases de

la vida cívica moderna y de la representación política, que nació históricamente de la propia naturaleza de la ciudad.

El crecimiento y tamaño de las ciudades amenaza su existencia. Y la diversidad y complejidad de sus problemas devienen en grandes retos para sus aparatos administrativos. Estos aparatos que crecieron como organizaciones para la provisión de servicios o, para la realización de obras, no tienen capacidad para manejar la diversidad, ni para enfrentar los problemas que la crisis económica y la reestructuración del capitalismo provoca en las grandes ciudades.

Políticamente las ciudades han dejado de ser lugar de ejercicio privilegiado de la vida cívica, ya que son hoy gigantescos y anónimos aparatos, cuyo tamaño mismo amenaza la eficacia y el equilibrio en todos los órdenes: financiero, social y político. Su fragilidad está inscrita en la naturaleza de los poderes que se desarrollan en su seno; en la complejidad y en el costo enorme de las tareas que deben satisfacer.

Tres de las funciones tradicionales de las ciudades están amenazadas por su crecimiento. Por la primera, la ciudad era un espacio de libertad, un lugar privilegiado donde los hombres tenían la oportunidad de encontrarse y relacionarse libremente. Hoy el valor de esa libertad y de esa oportunidad, está delante a procesos alternos de grandes migraciones en lugar de las relaciones y la integración, se extiende el repliegue egoísta sobre sí mismo, sin considerar las consecuencias colectivas de sus comportamientos individuales.

En segundo término, la ciudad era el lugar donde se concentraban todas las riquezas y todos los poderes, donde se alcanzaba el confort y el bienestar a quien venía y vivía en ella. Hoy el deterioro ambiental, la aglomeración, la inseguridad, los viajes han reducido la calidad de vida de quienes las habitan.

La ciudad era en fin, en sus orígenes un refugio, una respuesta a las necesidades de seguridad. Esta necesidad no puede ya ser satisfecha porque sus funciones esenciales:

trabajo, tránsito y vivienda, necesitan ponerse a salvo de las cosas que la amenazan: desempleo, o inseguridad en el empleo, la peligrosidad de sus calles, la dificultad de encontrar vivienda.

En suma, las ciudades al cambiar de dimensión, han cambiado de naturaleza. Y como todos los organismos vivos, tienen que resituarse en el tiempo.

La relevancia que ha adquirido el problema de la reforma en los sistemas administrativos y de gobierno de las ciudades, ha quedado más que evidenciada con los recientes procesos de integración regional. La **Europa de las Ciudades**, como se ha dado en llamar al Comité de Regiones (Maastricht 1993) de la Comunidad Económica Europea, ha reconocido finalmente en el entramado institucional de gobierno de las ciudades, la intervención de un actor protagonista de la transformación económica y social.

La experiencia más importante que arroja el nuevo protagonismo de los gobiernos de las ciudades y su proceso de reforma (Borja, J. 1994), es el fracaso de la receta neoliberal en el ámbito urbano.

La crisis de recesión de los setentas y la crisis de la reestructuración de los ochentas y noventas, ha dejado un panorama devastador en las ciudades, ya que han sido los lugares donde se ha ido concentrando el efecto de los cambios mundiales ³.

Para superar el ambiente y la sensación de crisis que se respira en muchas ciudades y para reinsertar a las economías urbanas en la nueva economía global; así como para reintegrar socialmente a la población, se requiere la intervención del Estado. La planificación estratégica y el establecimiento de formas de gobernabilidad integrativas y participativas son claves para el gobierno de las grandes ciudades.

³ Jordi Borja (1994), señala que el neoliberalismo de Reagan y Bush en Estados Unidos que abolí prestaciones sociales que cubrían necesidades mínimas de un tercio de las poblaciones urbanas, que favoreció la desindustrialización y la desocupación en las ciudades, provocaron una nueva conflictualidad social en los Estados Unidos, dejando un saldo que aún debe ser resuelto.

Ha quedado claro que frente a los problemas actuales de las grandes ciudades y los procesos de la megalópolis, no puede designarse mecanismos como el Mercado para su reordenamiento y sustentación. Siguiendo las señales del mercado las empresas continuarán fugándose de las ciudades, debilitándose las bases fiscal de las mismas y, dejando grandes áreas sin satisfacción de los mismos.

También se ha hecho evidente que la planificación estatal rígida está notoriamente rebasada ante la complejidad y diversificación de los problemas que se deben resolver.

La adaptación de los mecanismos de prestación de servicios, el perfeccionamiento de los ordenamientos internos y la solución de los problemas financieros, bajo una matriz de desarrollo urbano con este tipo de planeación, son cuestiones centrales.

La experiencia de ciudades europeas como Barcelona, Amsterdam, Glasgow y Lyon, por citar algunos casos en los que se han emprendido ambiciosos proyectos de transformación urbana, ha puesto de relieve que la planificación estratégica, la cooperación público-privada, así como la reactivación social y la democratización política, son factores de éxito para la rehabilitación de la vida económica y social de las ciudades posmodernas. Por lo que se requiere un tipo de intervención que combine lógicas y actores de las políticas con un sentido definido, pero abierto.

Para asumir un protagonismo en la promoción económica: atraer inversiones, generar empleos, establecer políticas para renovar la base productiva de la ciudad; así como potenciar las funciones de información, comunicación y la eficiencia general en los servicios y equipamientos urbanos, que resultan fundamentales para la reinserción económica de las ciudades, exige el desarrollo de nuevas capacidades en el entramado institucional de los gobiernos locales de las ciudades.

Para los valores democráticos de Occidente, las grandes ciudades ofrecen un reto adicional: por la estructura de la distribución de su población y por los valores fundamentales de las instituciones que tradicionalmente se desarrollaron, dichas instituciones no están realmente adaptadas a los fenómenos de la aglomeración, ni han sido transformadas para responder a las nuevas necesidades. La complejidad y el tamaño de las metrópolis parecen amenazar la eficacia de esta formas de gobierno, así como el carácter democrático de la independencia de sus instituciones.

Según los valores y la cultura política de Occidente, el poder político y las relaciones políticas de la democracia occidental tienen su locus natural en el municipio. Pero la asunción de las tareas de gestión a que pueden dar lugar las instituciones municipales están rebasadas por arriba y por abajo, ante la complejidad de los problemas y las sociedades urbanas contemporáneas.

Las instituciones municipales son insuficientes ante problemas como la conurbación o la regionalización urbana (megalópolis). En tanto son relativamente lejanas a las nuevas tareas locales que se han relevado en la problemática actual, en el ámbito de la colonia, el barrio, la zona, el distrito, etc..

En este punto, dos características actuales del crecimiento urbano trastornan el juego y funcionamiento de las instituciones: la delimitación de los problemas que no se corresponden más a los ámbitos de responsabilidad de las instituciones. Ya que las ciudades se desarrollan más allá de sus territorios y circunscripciones, desbordando los cuadros administrativos que estuvieron encargados de su desarrollo.

La dimensión y la naturaleza diversa de los problemas no se corresponde a la diversidad y complejidad de las instituciones encargadas de resolverlas. En los actuales problemas urbanos y en las posibles soluciones interfieren un gran cantidad de niveles institucionales: distritos, municipalidades, zonas, regiones, conurbaciones. Y un sinnúmero de tipos de actores y organizaciones: colectivos locales, oficinas de servicios estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, individuos, etc., de modo que se dificulta grandemente las

posibilidades de un acción unificada, así como la correspondencia de un ejercicio de autoridad que otorgue en control real.

Por ello si la democracia no puede ser substanciada como un valor que per se solucione los problemas de las transición urbana, ya que requiere ligarse a la gestión, tampoco puede ser dejado de lado.

Tres fenómenos esenciales de la condición actual de las ciudades, suponen grandes retos para sus formas de gobierno y son fundamentales para la comprensión del funcionamiento de las grandes metrópolis contemporáneas.

1) La importancia misma del estatuto de sus instituciones, los marcos que las definen, la competencia de las propias instituciones de cara a los intereses y problemas que las atraviesan. De ellas dependen encontrar alternativas económicas, asegurar la participación de los ciudadanos; la democratización del poder político y la misma calidad de los servicios y en suma, la eficacia de la gestión.

Pero estas cuestiones no pueden ser abordadas sólo desde una perspectiva política, porque el problema político del estatuto de gobierno de las ciudades no puede desligarse de su gestión.

Determinadas por las razones históricas específicas; o naturalmente marcadas por los sistemas de administración local de los Estados sobre su territorio, las grandes ciudades están confrontadas a problemas para los cuales estos sistemas parecen no tener respuestas.

Los sistemas administrativos de las ciudades derivados de un origen histórico que los construyó para que éstas crecieran y se equiparan, actualmente no tienen capacidad de respuesta para ordenar este crecimiento y encuadrarlo institucionalmente. Sin embargo en este aspecto la prioridad no es promover nuevos ordenamientos internos, sino responder a la escala de las ciudades, redefiniendo las relaciones entre responsabilidades y recursos institucionales y construyendo una armazón que permita otras maneras de intervención en las nuevas realidades urbanas.

2) La dificultad respecto a un estricto equilibrio financiero en el funcionamiento de las grandes ciudades. Este punto es en apariencia paradójico en la medida en que el lugar donde se concentra la riqueza esencial de la nación, - como son las grandes ciudades- puedan tener al mismo tiempo dificultades financieras. O, estar en la bancarota, poniendo en evidencia la fragilidad de las economías urbanas, ya que los costos de la aglomeración rebasan con mucho, los ingresos de las tesorerías de las grandes ciudades.

Esta fragilidad es originada principalmente por dos causas: la primera es la gama de servicios que los ciudadanos y el propio funcionamiento urbano requieren cada día y que se considera que las ciudades deben atender, que es creciente. Segunda, la reducción de los medios de que disponen sus gobiernos para atenderlos.

En este aspecto, las ciudades están en una situación de dependencia vis a vis con factores que le son exteriores. Fenómenos como el creciente desempleo o el subempleo, agregados a la fuga de personas y empresas que salen de la jurisdicción o circunscripción de las ciudades, persiguiendo costos relativos más bajos o mejor calidad de vida, son crecientes. Reduciendo en consecuencia la base general de la actividad económica de las ciudades, lo que afecta el sustento fiscal de las ciudades y una parte importante de las fuentes de ingreso para sus habitantes.

Por contraste, las expectativas y demandas de sus habitantes se mantienen creciendo como producto de la propia complejidad, pero también por una inercia política que, en aras de la competencia electoral se dedicó por muchos años a recoger todas las reivindicaciones por mayores servicios de parte de los ciudadanos, con tal de ganar elecciones. Lo que ha implicado un costo muy alto en términos de recursos financieros y naturales.

Esta evolución económica y social de las ciudades tiende a privar a las instituciones de los medios para ejercer sus responsabilidades e introduce a su interior las causas del desequilibrio financiero, social y político.

Lo que hace necesario estabilizar la relación recursos-responsabilidades de los gobiernos de las ciudades y encauzar la vida de la ciudad hacia esquemas de sustentabilidad ecológica y financiera.

3) La absoluta necesidad de multiplicar los factores de integración que pueda retornarle el sentido a la vida urbana. Y aquí la cuestión es determinar los medios que pueden dar lugar a esta necesaria reintegración.

Frente a estas tres grandes áreas de problemas, se evidencia una inadaptación progresiva del estatuto de los sistemas de gobierno y administración de las capitales y una notoria insuficiencia de las reformas institucionales que se han intentado.

La cuestión fundamental en este sentido es saber si puede haber una respuesta institucional al fenómeno metropolitano; si las grandes ciudades son gobernables, o si ellas escapan a que se les dirija fuera del ahogo en que funcionan y viven.

Tres tendencias generales se advierten en este campo:

1) Más allá de los sistemas administrativos diferentes, largamente heredados de su propia historia, o dependientes del régimen de Estado y del territorio en que se sitúan, las ciudades son actualmente confrontadas a desafíos similares por la propia naturaleza de la aglomeración metropolitana. En este campo las instituciones urbanas tienden, a despecho de su contextos nacionales diferentes, a converger en un tipo unificado de administración metropolitana.

2) La capacidad de respuesta a estos desafíos, ha impulsado cambios en las instituciones para mejorar la organización de los servicios, para responder a nuevas necesidades y tareas. Esto ha abierto nuevas formas de participación de los ciudadanos y formas de cooperación entre diversos actores.

3) La amplitud de las tareas que esta administración urbana debe cumplir se complica con el hecho de que muchas de las dinámicas de solución a los desafíos se encuentran fuera de los límites de las ciudades. La pregunta de fondo es si la ciudad en conjunto, debe satisfacer estas funciones o si se requiere la intervención de nuevas instituciones de poder público o, la multiplicación de organismos independientes en distintos niveles territoriales o temáticos, con vocación especializada.

Las dificultades financieras aconsejan redistribuir ciertas tareas. Las razones políticas, llevan tanto a centralizar ciertas decisiones como a descentralizar ciertos recursos y atribuciones.

4) Las exigencias actuales de planificación, necesitan nuevas definiciones de capacidades y delimitaciones geográficas para casos, recursos y atribuciones, a las comunidades locales y la participación, con la distribución territorial.

Sintéticamente hay cuatro grandes aspectos de innovación institucional que han seguido las recientes reformas en los gobiernos de las grandes ciudades : uno, la redefinición de sus atribuciones y capacidades; dos, la reorganización de los servicios; tres, la readaptación de los sistemas y mecanismos representativos; y cuatro, la diversificación y ampliación de instancias de decisión bajo un cierta autonomía de gestión.

Más allá de estos aspectos comunes cada ciudad está efectuando sus reformas, adoptando niveles y diseñando instancias de acuerdo a sus tradiciones políticas, sus marcos constitucionales y sobre todo , a la configuración espacial, social y económica de su crecimiento urbano.

De la ciudad central a la megalópolis: los cinco momentos de la expansión urbana en la Ciudad de México

La evolución de las ciudades en países como los nuestros reacciona muy a tono con los cambios en el modelo de desarrollo y conforme a los estilos de desarrollo.

Los procesos de urbanización latinoamericanos se caracterizan por la aceleración, la anarquía y la desequilibrada distribución de la población en las áreas urbanas. El rostro humano y físico de la historia política y económica de nuestros países está plasmado en nuestras grandes ciudades. Son concreciones de la concentración de recursos y el asiento de poderes. Muestra palpable de los desequilibrios entre la riqueza y la miseria, así como de propia y mutua generación de ambas. Nuestras ciudades son un mosaico de esa polarización y desigualdad. Pero son también mucho más que eso.

Cada fase del modelo y cada cambio de énfasis en el proceso de acumulación económica nacional, ha impreso su huella en la Ciudad. En su territorio y en sus habitantes, de acuerdo al cambio en los sectores económicos y sociales beneficiarios o que han sido el eje del proceso económico, se han erigido los suburbios residenciales, las colonias populares, las periferias y sus pobladores. Mineros y comerciantes; terratenientes y banqueros; industriales y revolucionarios; neobanqueros y neoligarcas; junto con sus grupos sociales asociados han hecho y modelado a la ciudad de México.

La periodización sobre la evolución urbana de la cd. de México y la ZMCM, es variable según los diversos autores (Legorreta, Valverde y Aguilar, 1987; Garza:1987; Delgado 1990) y según se remonte el análisis. Sin embargo pueden destacarse en lo general cinco fases o etapas tomando como punto de partida las postrimerías del siglo XVIII.

La primera fase de desarrollo urbano 1790 a 1910: *del estancamiento colonial al esplendor porfiriano.*

A grandes rasgos, en la primera fase de desarrollo de la ciudad, situada entre las reformas borbónicas y el porfiriato, se pueden distinguir dos momentos. El primero de estancamiento e incluso decrecimiento poblacional, donde la ciudad crece muy lentamente, y que va de 1793-1860 cuando se establece el Plano Regulador del Conde Revillagigedo.

El efecto de un pasado colonial minero, agrícola y comercial, cuyos centros dinámicos no tenían asiento en la Ciudad a pesar de que todo el transporte de mercancías y productos pasaba por ella, sumado a la prolongada anarquía política que se vivió a partir de 1810, se reflejó en un proceso de urbanización muy lento.

Por ello, a pesar de que la ciudad de México era la cabeza política y burocrática del país, su equipamiento urbano y su peso económico no la diferenciaba de ciudades como Puebla o Guadalajara. Si bien las fluctuaciones en la población de las ciudades eran en este momento más producto de la inestabilidad política, que de un proceso de crecimiento urbano propiamente dicho. En este sentido -según los estudiosos- todo el crecimiento poblacional del siglo XIX, no tuvo relación con el proceso de urbanización posterior. Pero a partir de 1877, la Ciudad inicia un crecimiento poblacional más elevado que en el resto del país.⁴

En el segundo momento de esta primera fase, de 1870 a 1900, se crean las bases que van a favorecer la posterior concentración económica, a partir de que la construcción de las vías férreas de todo el país se anudan en la ciudad de México.⁵

⁴ Garza y Damián (1991: 23) señalan que de 1742 a 1793, la población de la ciudad de México aumentó de 98 a 133 mil habitantes, es decir un 0.3% anual, frente al 0.9% con que crecía el resto del país.

⁵ La líneas férreas que se construyen de 1870 a 1909 y que entroncaban en la ciudad son: la línea México-Querétaro-Celaya-Salamanca-Irapuato-Guanajuato-Silao-León-Aguascalientes-Zacatecas-Chihuahua-PasodelNorte; la línea cd de México-Nuevo Laredo; la vía México-Veracruz; la línea interoceánica Veracruz-México-Balsas, la línea México-Oaxaca. Garga, G. 1985

La reducción del tiempo de los trayectos de las ciudades como Veracruz y de los centros mineros a la ciudad de México que permitieron los ferrocarriles fue radical; acrecentando la importancia de la Ciudad como principal centro comercial nacional y de relaciones con el exterior ⁶.

Los ferrocarriles, el tranvía, el teléfono y las bombillas de electricidad, favorecen el crecimiento de manufacturas, bancos, servicios, comercios y entretenimientos, que auspician el movimiento de población del interior de la república hacia la ciudad porfiriana. Una ciudad cuyas colonias centrales asiento de las clases altas fueron la Santa María la Rivera, San Rafael y Limantour, Colonia Juárez, Cuauhtémoc, Roma y Condesa. Y en el noreste las colonias de artesanos y trabajadores como la colonia Morelos (hoy Tepito), la Bolsa, Rastro, Maza, Valle Gómez; Sta Julia en el oriente e Indianilla e Hidalgo al sur, marcaban los límites de la ciudad.

En la periferia, rodeando a la ciudad se ubican los pueblos de la Villa de Guadalupe al norte (hoy delegación Gustavo A. Madero) y al sur y al sureste Tacubaya, Mixcoac, San Angel, Coyoacán donde muchas familias de las clase acomodada tenían quintas veraniegas (Ibarra, 1983).

Hacia 1910 los cambios económicos impulsados por la modernización porfirista habían modificado muchas de las estructuras sociopolíticas del campo, provocando una expansión de la población y los centros urbanos. Como resultado, el área de la ciudad colonial que había permanecido prácticamente sin cambios en sus estructura física se expande, absorbiendo municipios aledaños, haciendas, ranchos y barrios indígenas, rompiendo la segregación espacial de castas que era parte de la herencia urbana colonial e instaurando una segregación de clases.

⁶ De 16 horas que se hacían de Veracruz a México en tiempo de seca y 30 en tiempo de lluvia se redujo a 11 horas. Garza, G, 1985

La segunda fase de desarrollo urbano 1900 a 1930: del crecimiento del núcleo central a la primera periferia.

En esta etapa que se puede denominar de "ciudad concentrada," la traza de la ciudad muestra un crecimiento más dinámico en el centro que en lo que serían a partir de 1928, las delegaciones.

El corazón urbano integrado por las actuales delegaciones de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, y Venustiano Carranza es el que se expande ya que concentraban el 100% de la población hasta 1921. Se empieza a extender la población hacia la Villa de Guadalupe (actual Gustavo A. Madero), el viejo Azcapotzalco, Tacubaya, Mixcoac y Sn. Angel, en lo que constituiría un primer anillo periférico. Pero será hasta 1930 en que zonas como Coyoacán o Azcapotzalco comenzarán a crecer en población.

La especialización del suelo no es aún el rasgo que caracteriza a la Ciudad, ya que en las áreas del núcleo central cohabitan las viviendas unifamiliares y multifamiliares (que se desarrollan en esta etapa) con establecimientos comerciales, industriales y de servicios, de tamaño más bien pequeño y mediano, y con una gran cantidad de artesanos de oficios independientes.

No obstante si es notable que la periferia que rodea a la Ciudad como es el caso de Tacubaya, la Villa y Sn. Angel tendrán hasta 1921 una especialización habitacional, agrícola, cuando no prácticamente veraniega.

En términos demográficos mientras la ciudad central concentraba al 98% de la población capitalina, las delegaciones periféricas alcanzaban el 2% de la misma.

La tercera fase de 1930 a 1950: el inicio de la dispersión urbana: la conurbación y la descentralización económica intrametropolitana.

El arranque de un nuevo crecimiento industrial durante la Segunda Guerra y la posterior adopción de la industrialización como eje del proyecto nacional con el Presidente Miguel Alemán, acelera el proceso de urbanización y crecimiento demográfico de la ciudad de México. Comienza la despoblación del centro derivada de una creciente especialización del espacio entre áreas comerciales y habitacionales. Crecen las delegaciones que rodeaban a la ciudad y el área conurbada, iniciándose la conformación de un segundo anillo periférico en la zona nororiental del Valle, donde se comienza a asentar la industria y la habitación de trabajadores⁷.

A fines de esta tercera fase, arranca la localización de comercios y servicios fuera del centro, hacia las delegaciones no centrales, pero aún dentro de los límites del Distrito Federal, en un primer movimiento de descentralización económica.

La dinámica poblacional da cuenta de en este momento de una primera diferenciación espacial, ya que mientras la ciudad central creció al 3.4% anual entre 1930-1940, el primer anillo que incorpora a la delegación Azcapotzalco y al primer municipio del estado de México: Tlanepantla en 1940, lo hace al 5.4% anual.

La ciudad central descentraliza el 22 % de la población que tenía en 1930, entre sus delegaciones limítrofes y hacia su nueva periferia, pero la expansión queda contenida dentro de los límites político-administrativos del Distrito Federal. Hasta 1940 la Ciudad mantiene una traza monocéntrica, siguiendo líneas de expansión muy cercanas al modelo de anillos de Burgess.

⁷ La conurbación es la expansión de la mancha urbana que absorbe el territorio y articula el funcionamiento de localidades próximas independientemente de su jurisdicción político-administrativa.

En esta nueva periferia se incorpora también el pueblo de Iztapalapa, dentro del D.F., iniciando la expansión hacia el oriente. Hacia 1950 la conurbación se orienta hacia el estado de México, por la zona del Vaso de Texcoco.

La cuarta fase de desarrollo urbano de 1950 a 1980: la consolidación de la concentración económica y el desarrollo de la metrópoli.

A partir de 1950 el crecimiento urbano de la Ciudad es más elevado en el período anterior y rebasa -por el norte- los límites del Distrito Federal. La explosión demográfica derivada tanto del crecimiento vegetativo de la población, como de las nutridas corrientes de migrantes estimuladas ambas por una fuerte concentración económica, que se combina con el inicio de la crisis agrícola del país, hacen crecer a la Ciudad a una dinámica expansiva.

El crecimiento anual del Distrito Federal entre 1950 y 1970 alcanza tasas medias de 4.15% , pero la metrópoli crece a tasas de 5.06%. Solo entre 1950 y 1960, mientras la metrópoli creció en su población un 10.3% anual, el Distrito Federal creció en un 2.4%, reduciendo su importancia en el conjunto de la zona metropolitana, a un 57.6% del total.

Se mantiene la línea de expansión hacia el norte y cobra importancia la expansión hacia el oriente. La extensión urbana ocupa terrenos lacustres del antiguo Lago de Chalco y hacia el oriente de la Sierra de Sta. Catarina. Hacia el norte la expansión rodea la Sierra de Guadalupe y alcanza las llanuras del Lago de Zumpango. Para fines de esta fase, el crecimiento de la mancha urbana entra en contacto con los límites del estado de Puebla e Hidalgo, a través de los municipios de Ixtapaluca y Tecámac.

La gravitación del dinámico crecimiento de la industria y los servicios que debido al gran tamaño de las plantas, seguía un patrón de descentralización hacia la periferia norte, así como la realización de importantes obras de infraestructura de comunicaciones y servicios urbanos (la construcción del periférico, la introducción de agua y drenaje para los parques industriales), estimuló el crecimiento de Tlanepantla que se incorpora conurbadamente a la

zona metropolitana en 1950 y, en 1960 lo hacen los municipios de Naucalpan, Chimalhuacan y Ecatepec. Esta última la primera ciudad autosuficiente de la ZMCM.

A partir de este momento, estos municipios tendrán una dinámica de crecimiento demográfico francamente expansiva, conduciendo ellos gran parte de la tendencia a la metropolización.

De 1950 a 1970, siete municipios de Estado de México muestran un crecimiento acumulado que multiplica por diez veces su población. Son los casos de Atizapán de Zaragoza, Chalco, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcoyótl, Tlanepantla y Tultitlán (ver Anexo Estadístico). En 1980 se suman Cuautitlán, Coacalco, Huixquilucan, La Paz, conformándose una zona metropolitana que además de las 16 delegaciones políticas del D.F., conurbaba a 17 municipios del Estado de México.

Así, mientras el crecimiento de la población del Distrito Federal exhibía una tasa media de crecimiento demográfico de 4.15% entre 1950-1970, el Estado de México crecía a una tasa media de 10.14%. Para 1970-1990 dicho crecimiento era en el D.F. de 0.91% y de 5.94% en el Estado de México

La diferenciación socio-espacial se acentúa al interior del área urbana. Se pasa del esquema clásico de crecimiento en anillos fe, cambiándose el esquema de expansión en anillos, por la sectorización y segmentación del espacio urbano que implica mayor complejidad en la distribución del espacio.

En los años sesenta comienza una nueva dinámica habitacional: la creación de suburbios residenciales especializados y modernos (Cd. Satélite) y el nacimiento de grandes conjuntos verticales como es el caso de la Unidad Nonoalco-Tlalotelco.

En esta década, las zonas centrales constituidas por la delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, pierden población de forma acelerada y se terciariza el uso de suelo, lo que eleva los precios del suelo y las rentas. Así, mientras en 1950 en estas cuatro delegaciones vivían el 66.4% de la población del D.F., en 1970 lo hacía

sólo el 32.2%. La pérdida de espacios habitacionales en la Delegación Cuauhtémoc fue muy notable entre 1970 y 1987, período en el cual los servicios y el comercio de la zona que ocuparon 1 005 has., desplazaron 2, 260 viviendas (Sánchez Almanza 1993:114.).

Para este momento resulta ya evidente la operación de la dinámica de descentralización-sucesión de población y de áreas urbanas, en la diferenciación espacial a partir del proceso de la consolidación urbana. Este fenómeno implica un largo proceso de urbanización de las periferias, cuya consolidación urbana dura aproximadamente entre 15 y 25 años. Ligadas a un mejoramiento en las condiciones urbanas así como los servicios de estas áreas, que van quedando envueltas por nuevas periferias donde se reinicia de nuevo el proceso.

Este proceso de consolidación incorpora a dichas áreas al mercado de suelo; se eleva por tanto el valor de las propiedades y la especialización del suelo tanto residencial como comercial, cambia por la llegada de nuevos residentes con nivel de ingresos más altos. Los de menores ingresos son expulsados a poblar nuevas periferias.

Quinta fase de 1980 al 2000: emergencia de la megalópolis,⁹ la terciarización y la reestructuración acelerada de los usos del suelo.

Durante el inicio de esta quinta fase, actualmente en curso, la Ciudad y su Zona Metropolitana resienten los efectos de la crisis del modelo sustitutivo; de los sismos de 1985, de la reforma del estado y la reestructuración económica.

Los estudiosos de la urbanización de la ZMCM coinciden en que la presencia combinada de vialidades hacia las cuatro salidas del Distrito Federal, así como la extensión de las redes de transporte suburbano y las sucesivas localizaciones industriales en el corredor norte del Distrito y hacia las entidades de Querétaro y Guanajuato; ha estado en la base de la segregación de las clases populares hacia las nuevas zonas de localización industrial en el

⁹ La megalópolis implica la formación de una red de núcleos urbanos con tejido metropolitano e intensa articulación entre sí, formando sistemas de ciudades altamente integrados.

Valle, apoyada por la operación de redes de fraccionadores ilegales, que en conjunto han sido factores de estímulo en el desarrollo megalopolitano.

Como producto de este crecimiento, la dinámica demográfica se traslada del centro a las periferias. Por esto decae en esta fase el crecimiento demográfico del Distrito Federal que crece a tasas menores que el resto del país, presentando incluso un saldo migratorio negativo. Lo que no había ocurrido en casi un siglo. Se consolida la despoblación de las delegaciones centrales en el Distrito Federal y el estancamiento demográfico de la primera periferia metropolitana: los municipios de Naucalpan, Nezahualcoyotl y Tlanepantla.

La interrelación urbana entre ciudades y áreas metropolitanas que constituye el fenómeno megalopolitano despunta en esta fase, con tendencia a mediano plazo, hacia la formación de un Sistema de Ciudades en la Región Centro del país. Dicha tendencia supone la integración de la zona metropolitana de la ciudad de México con sus 16 delegaciones y 26 municipios del Estado de México; la zona metropolitana de Toluca, formada por 5 municipios, la zona metropolitana de Puebla que se extiende hasta Tlaxcala y 8 municipios y la conurbación Cuernavaca-Cuautla con Temixco, Jiutepec y Yautepec.

El rasgo notable y característico de dicha conformación es la tendencia a desembocar en la configuración de una vasta región central enlazada a través de un gran sistema de ciudades, producto de la conurbación del Distrito Federal con el Estado de México y con las zonas metropolitanas de Pachuca en el Estado de Hidalgo; de Puebla de los Angeles, de la ciudad de Querétaro; de Cuernavaca, Mor. y de Tlaxcala; y que en conjunto integrará 2 mil kilómetros cuadrados de zona urbana ⁹.

En la primera parte de la fase, el número de municipios conurbados del Estado de México pasa de 17 a 26 municipios y se inicia - hacia principios de los noventa - la integración

⁹ En el año 2000 se prevé en este sentido, la conurbación de 99 localidades y municipios del Estado de México, en el Eje Toluca-DF; de 22 en el Eje DF-Hidalgo-Querétaro; 30 en el Eje DF-Edo. Mex-Puebla-Tlaxcala; y 15 en el Eje DF-Morelos. Arias V.(1990:75)

física de siete municipios más que tienen poblaciones medianas, como es el caso de Atenco, Jaltenco, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tultepec y Zumpango en el Estado de México.

La expansión de la megalópolis ha significado la descentralización de la población del Distrito Federal hacia los municipios del Estado de México y la integración de cuatro grupos subregionales: Texcoco, Tlanepantla, Ecatepec y Cuautitlán. Además de la expansión de municipios como Chimalhuacán, Coacalco, Atizapán de Zaragoza y Chalco que tuvieron tasas anuales de crecimiento demográfico de más del 10% anual, entre 1970 a 1990.

La población del D.F. se descentraliza a los suburbios residenciales del Estado de México y sus áreas centrales se vuelven expulsoras de población por efecto de la terciarización. Según datos censales de 1990, las áreas centrales del Distrito Federal perdieron entre 1970 y 1990, cerca de un millón de habitantes. En tanto entre 1970 y 1987 se registró en ellas el crecimiento de 7.5 mil hectáreas dedicadas al comercio establecido y casi 3 mil de servicios, concentrándose este incremento en las cuatro delegaciones centrales, especialmente en la delegación Cuauhtémoc (Gamboa de Buen, 1993)

El patrón de densidades vigentes hasta 1970 de altos valores en el centro y bajos en las periferias se modifica drásticamente, con el rasgo novedoso del despoblamiento central y la densidades diferenciales.

El crecimiento con tendencia megalopolitana complejiza el espacio urbano por el desarrollo de nodos terciarios (Delgado 1992), tanto el interior del Distrito Federal, pero fuera de las delegaciones centrales, como en los municipios mexiquenses donde los servicios y establecimientos comerciales crecen aceleradamente.¹⁰

¹⁰ Son cuatro los nodos terciarios: el primero involucra a Azcapotzalco, Naucalpan y Tlanepantla. El segundo a la Gustavo A. Madero, y Ecatepec; el tercero abarca Iztacalco, Iztapalapa y Nezahualcoyotl, y el cuarto a Coyoacán, Alvaro Obregón y Tlalpan. Ver Delgado:1992.

En estos **nodos** la concentración de los servicios se da de manera concéntrica. Una primer centro o nodo se ubica en las delegaciones centrales del Distrito Federal (Cauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, y Venustiano Carranza) que en conjunto generan el 44.2% del empleo formal en el sector servicios (tan solo la delegación Cauhtémoc genera el 20%). En este sentido la "ciudad central" : el Distrito Federal, se ha ido especializando hacia los servicios financieros, profesionales, el comercio al mayoreo tanto de insumos industriales como de alimentos; en los servicios de carácter social y finalmente en los servicios de consumo inmediato.

El "centro ampliado" con las cuatro delegaciones ya mencionadas es el lugar central de primer rango, con otros lugares centrales de menor jerarquía: Azcapotzalco y Naucalpan entre los de segundo rango. Le siguen Alvaro Obregón, Cuajimalpa e Iztapalapa en la tercera jerarquía. La Paz y Tlanepantla en la cuarta. Cuautitlán, Melchor Ocampo y Tepoztlán en la quinta jerarquía.

El primer contorno o periferia de servicios está compuesto por las delegaciones Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa y Gustavo A. Madero, junto con los municipios de Naucalpan, Nezahualcoyotl, demandan otro 40% de los empleos de servicios.

Un segundo contorno formado por las delegaciones Magdalena Contreras, Tláhuac, Xochimilco, Atizapán de Zaragoza, Chimalhuacán, Ecatepec, La Paz, Tlanepantla, Tultitlán, Coacalco y Huxquilucan, generan el 15.2% de los mismos. Y un tercer contorno que agrupa a Milpa Alta, Cuautitlán, Chalco, Chicoloapan, Ixtapaluca, Nicolás Romero, Técamac, Cuauhtitlán-Izcalli, Acoiman, Jaltenco, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Teoloyucan, Tepoztlán, Tezoyuca y Tultepec (Sobriño Figueroa, 1992: 108)

Pero estas composiciones pueden variar en el transcurso de la fase, ya que la conformación de la megalópolis hace prever que las fluctuaciones en la distribución de la población, en sus densidades y en sus tasas de crecimiento demográfico, serán más bien la constante.

Cambiando en consecuencia, la ubicación de nodos y el establecimiento de centralidades, en tanto los cambios del modelo económico y la consolidación de la infraestructura de transportes y comunicaciones del Sistema de Ciudades no quede establecida.

Las tendencias megalopolitanas abren una tendencia hacia la refuncionalización tanto del crecimiento urbano como de las economías de las zonas y regiones que se articularían a este gran sistema urbano, con implicaciones en la distribución del territorio urbano, en los procesos de trabajo y en general en la organización del sistema de producción y distribución. Lo que anuncia que la transición económica y territorial de la Ciudad de México, apenas comienza.

Pero si en los años que van de 1950 a 1980, el cambio económico, urbano y social del Distrito Federal estuvo ligado a las transformaciones que en estos mismos aspectos experimentaba la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, en los próximos veinte años, el curso de éstas corre en paralelo a la transformación en las entidades limítrofes. Sobre todo las del corredor industrial centro-norte (de Tlaxcala a Aguascalientes) que ha sido el de mayor crecimiento económico en los últimos años (con tasas entre 3 y 5.5 del PIB entre 1980 y 1991).

En este sentido, los datos de la transición económica, social y urbana del Distrito Federal, cobran una nueva dimensión. Sobre la base de estas reflexiones es que hay que pensar las posibilidades que el brinda la reciente reforma política y de gobierno, para transitar hacia una Ciudad sustentable.

1.2 Transición económica y complejidad social de la Ciudad de ante el proceso de democratización y cambio.

La transición económica en el Distrito Federal en el nuevo modelo de crecimiento.

La crisis y el ajuste económico que implicó el servicio al endeudamiento público en los años ochenta, la reorientación del modelo de crecimiento hacia un modelo abierto y de exportación que le acompañó, así como la reforma del estado; han significado un reposicionamiento de la ciudad de México, respecto al encuadre económico y político que tuvo durante más de un siglo. Lo que ha modificado el posicionamiento de los diferentes actores sociales e influencia grandemente en sus tendencias urbanas.

La nueva lógica del modelo de crecimiento abierto ha generado una dinámica económica más intensa en el norte del país, en particular en la zona fronteriza, que habrá de reforzarse con el TLC. Y ha marcado una tendencia hacia la descentralización y desconcentración económica que tiende a disminuir el predominio industrial de las tres zonas metropolitanas tradicionales: México, Monterrey y Guadalajara.

Las políticas de reorientación del modelo que incentivan la relocalización industrial en el corredor centro-norte que corre de Salamanca - Laredo y, la política de fomento a las maquiladoras de la frontera norte, se suman a las disposiciones locales que responden a los problemas de la polución de la ZMCM, para generar desindustrialización en la misma.

El cambio estructural de la economía capitalina es así resultado de la combinación de tres factores:

- La dinámica industrial de orientación exportadora localizada en las entidades mejor posicionadas como las del centro-norte y la zona fronteriza del norte.
- La desindustrialización de la ZMCM y en particular del Distrito Federal provocada por la apertura y, la desincentivación deliberada de ciertas industrias por la política ambiental y de precios de los recursos como el agua, la tierra, etc.
- La concentración relativa de servicios en el Distrito Federal, en particular los servicios financieros y profesionales.
- La reforma del Estado que ha modificado el papel que éste juega en el crecimiento económico y en la política social, que en la ciudad se manifiesta en la política fiscal que ha reducido de manera drástica los apoyos federales a la administración capitalina ¹.

La ciudad de México y su Zona Metropolitana pierden ventajas comparativas para un buen número de industrias que se trasladan a aquellos polos industriales en crecimiento donde pueden favorecerse de estímulos diversos como el costo del agua y los servicios y aprovechar ventajas de localización hacia su principal mercado: los Estados Unidos. Sobre todo porque la nueva industrialización sigue el modelo maquilador ².

¹ Entre 1983 y 1988 el gobierno capitalino recibió un promedio anual de 21 % de participación en los impuestos federales, que sumados a las transferencias federales a los organismos de transporte llegaron a representar el 63 % de los ingresos anuales de la Hacienda capitalina. En contraste de 1990 a 1994, se han reducido las participaciones y transferencias al Distrito Federal a 14 % de sus ingresos. Gamboa de Buen, op cit. supra 2

² A ello habría que agregar los requerimientos de la organización "just in time" a través de una red eficiente de proveedores, que requiere grandes parques industriales y tiene dificultades para ser eficiente en la ciudad, dada los costos del traslado de insumos por efecto de la aglomeración de tráfico.

Frente a otras entidades, la Ciudad y su zona metropolitana están en desventaja en cuanto al desarrollo industrial por otras razones más: carece de extensiones de terrenos para el establecimiento de parques industriales; los costos del suelo son más elevados que en otras entidades; las restricciones anticontaminantes elevan los costos de la adquisición de equipos de producción y la mano de obra industrial es más cara, no solo por sus costos directos, sino porque es la que está más cubierta por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, además de ser la que tiene mayor grado de sindicalización.

Aún cuando la aglomeración de recursos, población y empresas de la ciudad de México, representa ventajas para cierto tipo de negocios; y aunque su fuerza económica es tal que permite la existencia de muchos poros para absorber el impacto global de los cambios en el modelo económico, se evidencian los efectos del proceso de transformación en el territorio urbano y en la estructura social.

Por estas razones es central esbozar el panorama económico del Distrito Federal, con el fin de precisar las líneas de cambio que afectan su estructura e impactan en las tendencias urbanas.

En lo general la economía del Distrito Federal ha presentado una marcada pérdida de dinamismo económico, como producto de la migración de la industria, cuyo efecto no ha sido contrarrestado por el crecimiento de los servicios. Mantiene sin embargo algunas ventajas, como ser el principal centro financiero y de abastecimiento de equipos; cuenta con una alta concentración de mano de obra calificada; clima templado, ventajas derivadas de la concentración en las funciones de investigación y desarrollo. Tiene además ventajas por el tamaño de mercado, la infraestructura y los servicios de información. Y, sobre todo la cercanía de los centros de decisión de políticas que le da su carácter de asiento de los poderes federales.

No obstante, el crecimiento del empleo en la Ciudad es cinco veces menor a la tasa de crecimiento del empleo en la región del norte y centro del país. Y esto obedece a que los costos de crear un empleo en el Distrito Federal, son diez veces más altos que en otras

entidades del país (Coparmex, 1985). Así, mientras los asegurados permanentes del IMSS aumentan a una tasa de 6% en los estados fronterizos del norte, en el D.F. crecen a sólo 1.2% (GEA 1993).

En cuanto a la mano de obra calificada, si bien en el sector de servicios el Distrito Federal concentra la mayor oferta en el ramo de los servicios profesionales, ciertos análisis (BANAMEX 1993) apuntan hacia una posible pérdida de trabajadores especializados en las actividades manufactureras. Además de que la mano de obra de la capital es más cara que en otras entidades.

Como resultado la Ciudad se ha ido convirtiendo en expulsora de mano de obra calificada, ya que familias jóvenes con niveles de preparación universitaria se han ido trasladando a otras ciudades en busca de una mejor calidad de vida.

En tanto que la pérdida del empleo industrial - que es el que genera salarios más altos e ingresos fiscales mayores - no ha sido contrarrestada ni en número, ni en ingresos por el crecimiento del empleo en los servicios. Con el agravante de que los desempleados de la industria difícilmente emigran, o se reconvierten en empleados de servicios.

Así, de acuerdo a los últimos cuatro censos económicos (1975, 1980, 1985, 1989), se advierte en la economía capitalina la profundización de tres rasgos que habían a principios de los setentas.

- 1) la desindustrialización y pérdida de la capacidad del sector industrial para generar empleos;
- 2) la caída del régimen salarial y el crecimiento de las ocupaciones por cuenta propia;
- 3) la intensidad de la terciarización de la economía y, en particular, el explosivo crecimiento de las actividades en la vía pública.

4) la polarización del aparato económico, con tendencia hacia la dualización de la economía.

Entre 1975 y 1989 y como resultado de la apertura económica que desplaza a muchas industrias establecidas en la Ciudad, el capital acelera su penetración en el sector de los servicios y el comercio, en parte como reacción a la destrucción de los nichos que hacían rentables muchas actividades industriales en el modelo de crecimiento protegido. Como un dato muy ilustrativo de este cambio, en 1993 la Ciudad importaba 40% de las importaciones totales del país y exportaba sólo el 4% de las exportaciones totales, siendo deficitaria para su funcionamiento (Gamboa, de Buen, 1994: 67).

Otro resultado global del cambio económico que afecta la estructura social, es la profundización de la concentración de capital, ventas y generación de empleo, en lo que podríamos identificar como el polo dinámico y moderno del aparato productivo y de servicios integrado por un pequeño núcleo de grandes empresas. Y del otro, empresas con baja tecnología y empleos mal remunerados, muchos de ellos en realidad negocios familiares o unipersonales. Lo que hace más marcada la polarización del aparato económico que ya se venía presentando en décadas anteriores, en particular la expansión de los servicios.

En los últimos tres lustros se extiende igualmente, el sector informal y las actividades económicas en vía pública, al grado que, la principal manifestación epidérmica que ha arrojado la transición económica en la Ciudad, es el crecimiento de la economía informal y del comercio callejero practicado por población de todas las edades, pero sobre todo por jóvenes. Lo que arroja un creciente conjunto de población que no goza de ninguna protección en materia de bienestar y seguridad social, sin formación escolar completa, ni capacitación laboral.

Se advierte igualmente la caída de ciertas ramas que habían tenido peso en la economía de la Ciudad desde los inicios de la industrialización, así como la mayor dispersión de los estratos de ingreso entre la población asalariada.

En este marco, a partir de mediados de los años ochenta y lo que va de los noventa, como resultado del cambio del modelo y de la reforma del Estado, la economía capitalina ingresa a una etapa de recomposición económica a largo plazo, con cambios intensos y profundos.

Los cambios económicos que se viven se expresan no sólo en ese ámbito, sino en las formas territoriales y en la organización espacial, en las demandas sociales, en los actores, donde la crisis y la reestructuración modificaron el peso de los distintos actores; y en los conflictos. Se ha ido trasladando el conflicto que se generaba en los espacios de la producción, entre patrones y trabajadores, hacia el ámbito de los servicios y el hábitat urbano, colocando a las instituciones del gobierno en el centro del mismo.

Ciertamente la Ciudad ha podido absorber gracias a lo que Marx llamaba "los poros de la economía", (que no son otra cosa que los espacios no mercantilizados de la sociedad), las manifestaciones más dramáticas de la crisis del viejo modelo, así como los giros más sensibles de la reestructuración económica y de la reforma del Estado. Pero es ahora una sociedad más polarizada desde el punto de vista de los ingresos, de la que existía hace veinticinco años. El proceso de concentración de la riqueza ha sido intenso y notable como lo prueba el hecho de que mientras el 60% de la población percibe ingresos menores a 2 millones de nuevos pesos, existen 40 mil familias cuya percepciones suman 70 mil dólares mensuales³.

Los trazos de la transformación macroeconómica y microeconómica.

Según las grandes variables macroeconómicas, la economía capitalina sigue manteniendo el gran peso histórico que ha tenido desde 1940, ya que genera el 27.5% del PIB. Sin embargo de 1965 a 1992, ha perdido casi seis puntos en la participación del PIB nacional.

³ Según informe La Jornada, entre las colonias de Polanco, Las Lomas de Chapultepec, Sta. Fe, Bosques de las Lomas se ubican estas familias. La Jornada 10 de diciembre de 1989.

La participación del Distrito Federal en el PIB nacional observó dos tendencias claras en los últimos veinte años: un decrecimiento entre 1970 a 1985, en el cual pasó de 27.6 a 21%; y una estabilización de 1986 a 1992, en niveles del 21.5%. La mayor caída de casi cuatro puntos se produce entre 1980 y 1992.

De 1980 a 1991, mantuvo no obstante una tasa media de crecimiento de 2.1 %, y por ende mayor que la tasa media nacional durante el período, que fue de 1.8%. En suma el Distrito Federal ha variado sustancialmente su nivel de participación en la generación del PIB, de la cúspide del modelo sustitutivo -hacia mediados de los sesenta- en adelante ⁴.

Como resultado de ello la capital del país reduce su participación en la generación del PIB, del 25.2% en 1980, a 20.4 en 1990. El descenso de casi cinco puntos entre 1980 y 1990, corresponde ya al cambio estructural.

En cuanto a la composición del PIB también hay cambios importantes. Para 1992 y considerado por Gran División Económica, se constata la virtual desaparición del sector agropecuario y minero, que en conjunto representa solo el 0.47% del PIB; en tanto los servicios y el comercio adquieren un relieve de 63.28%. Lo que sube al 74.77 %, considerando el transporte y las comunicaciones. Solamente en los servicios financieros, los seguros y bienes inmuebles, la generación del PIB pasó de representar el 25.2% que tenía en 1970, al 31% en 1988.

La concentración de servicios financieros y de seguros, es una tendencia que si bien se consolidó en el período 1991- 1992, ha iniciado también una lenta desconcentración a partir de la reprivatización bancaria, que ha dado sobre todo a Nuevo León un lugar de primer orden en cuanto al sector financiero con la sede de cinco grupos financieros (Banorte, Serfin, Confía, Bancomer y Banpafs). Lo que no es óbice para que la Ciudad sea la entidad con la

⁴ El descenso que se produce entre 1970 y 1985 respondió a un primer esfuerzo de desconcentración económica bajo la divisa del Crecimiento Compartido y los intentos posteriores de desarrollo de polos industriales. Pero sobre todo debido al efecto de la "petrolización de la economía" entre 1979 y 1982, que dio mayor participación relativa a las entidades productoras de hidrocarburos. La caída de 3 puntos porcentuales en 1985, se explica por el efecto combinado de los sismos, con el sobreajuste de la economía practicado por el gobierno de Miguel de la Madrid en ese año.

Confía, Bancomer y Banpaís). Lo que no es óbice para que la Ciudad sea la entidad con la concentración de servicios financieros más grande del país.

La creación de nuevos intermediarios financieros en 1985 y la privatización de la banca a partir de 1990, abrió pauta a una nueva integración de servicios financieros y la creación de nuevos grupos. Los activos de estos nuevos grupos que articulan bancos, casas de bolsa, factoraje, corretaje, aseguradoras, almacenes de depósito y casas de cambio y que se manejan desde la Ciudad, representan según estimaciones, el 64% del valor del PIB. No obstante que algunas de las sedes de estos grupos se ubican en otras ciudades como Monterrey. Lo anterior hace al Distrito Federal un centro financiero a escala mundial. Situación que se profundizará con la apertura de los servicios financieros y el ingreso bancos extranjeros al mercado de la banca múltiple a partir de 1995.

En la industria manufacturera los cambios ocurridos se reflejan en la participación de este sector en el PIB, pero sobre todo en el número de establecimientos. En 1965, el Distrito Federal concentraba el 30.1% de los establecimientos del país. En 1988, según los Censos Económicos, solo el 15.9% de los establecimientos de la industria manufacturera se ubicaba en la Ciudad. En cuanto al personal ocupado, la manufactura pasó del 35% del total nacional en 1965, al 18.9% en 1988.

De generar el 38.69% del empleo capitalino en 1960, cuando el empleo manufacturero alcanza la tasa más alta de su historia, pasa al 26.98% en 1990. Esto es, tiene una caída de casi 12 puntos porcentuales en tres décadas. De esta caída, la baja más sensible se produce entre 1980 y 1990, en que el empleo industrial pasa de ser el 36.16% en el primer año, a 26.98% en el segundo. Lo que apunta a que la caída más fuerte del empleo industrial en el Distrito Federal se produce durante el decenio en que se inicia el cambio en el modelo económico ⁵.

⁵ Según GEA (1993), la migración del empleo industrial en la capital, ha implicado la pérdida de poco más de 500 mil empleos manufactureros de 1988 a 1992.

Estos datos pueden también matizarse si en lugar de efectuar el análisis sólo de la capital del país, se considera a la ZMCM. No obstante aquí se produce el mismo fenómeno. En el Estado de México la población ocupada industrial pasa de representar el 47.61% en 1960, a el 38.48% en 1970; y del 35% en 1980, a el 30.66 en 1990 (Carlos Salinas, Anexo Cuarto Informe de Gobierno, 1993).

Los costos de subir el agua hacia la capital, los efectos contaminantes de los procesos de generación de energía eléctrica y el mayor rigor de las disposiciones ambientales respecto a la emisión de contaminantes industriales a la atmósfera, han inducido un proceso de migración industrial. El Impuesto Sobre Nómina que se establece a partir de 1988, el alza en los costos del agua, así como el congestionamiento de la infraestructura de transporte y el agotamiento de reservas territoriales para el establecimiento de parques industriales de las dimensiones requeridas para muchas industrias, han reducido las perspectivas de desarrollo de las actividades manufactureras en la ciudad de México y su Zona Metropolitana.

El Impuesto Sobre Nómina ha afectado en particular a las actividades industriales en la Ciudad de México, incluso en mayor medida de lo que lo hace en el Estado de México ⁶.

Las tendencias a la desindustrialización es probable que se acentúen por la concurrencia de los factores señalados. A los que se agrega la puesta en marcha del TLC que acelerará la industrialización maquiladora en el corredor industrial centro-norte. En particular las industrias con niveles de contaminación medios, como son: sustancias químicas y productos metálicos es probable que reduzcan aún más su participación a futuro, ya sea porque se desplacen a otras áreas del país o que reduzcan la escala de sus plantas.

⁶ El sesgo anti industrial del impuesto sobre nómina en la Capital es claro. Mientras la recaudación de este impuesto en 1988 fue de 49.2% en el sector manufacturero, con una recaudación por empleado de 3.72%; en el sector comercio fue de sólo 22.6% con una recaudación por empleado de 0.28%. A nivel de rama, las industrias manufactureras más gravadas fueron: productos metálicos, maquinaria y equipo. Estas por ser las industrias con establecimientos más grandes y con más alta remuneración de personal, contribuyeron con el 28.1% de la recaudación del sector. Le siguen sustancias químicas, productos del petróleo, carbón, hule y plástico que en conjunto aportaron el 23.9% de la recaudación de este impuesto. La industria de alimentos, bebidas y tabaco, en conjunto aportó el 15.3% de la recaudación y la industria de textiles, prendas de vestir e industria del cuero que aportaron el 13.% del mismo (BANAMEX, 1993).

Adicionalmente la entrada en vigor del TLC desplazará a muchas empresas industriales pequeñas y medianas del padrón de abastecedores del gobierno federal y local, merced al Acuerdo sobre Compras Gubernamentales que abre este sector a la competencia con empresas estadounidenses y canadienses. Otro tanto es posible esperar con la industria farmacéutica mexicana - en la cual tiene especialización el Distrito Federal ya que concentra el 66.3% de la producción nacional - y que fue uno de los sectores desfavorecidos en la negociación del Acuerdo de Libre Comercio.

Haciendo una síntesis de los que ocurre en la economía de la capital podemos concluir que como resultado de la combinación entre la transición económica y la hiperaglomeración que genera ya deseconomías en algunos sectores, la Ciudad ha perdido ventajas comparativas en algunas de las actividades que fueron tradicionales, experimentando una migración industrial y una creciente especialización en ciertas ramas intensivas en calificación (farmacéutica, servicios profesionales, editoriales, entre otras), ganando espacio en actividades como el comercio al mayoreo y los servicios de esparcimiento. Lo que sesga la oferta de empleo formal hacia segmentos muy específicos de la población y amplifica la dispersión de ingresos entre la población ocupada en actividades formales.

La transición referida se expresa en la generación de un crecimiento heterogéneo y muy desigual entre ramas y empresas, favoreciendo la polarización del aparato económico y el crecimiento del sector informal.

El impacto en el empleo y los ingresos del cambio económico

El rasgo principal del mercado de trabajo de los noventa en la ciudad de México no es el desempleo abierto que alcanza entre 3 y el 4%, de la PEA sino el subempleo. El crecimiento de los Trabajadores Por Cuenta Propia - en particular las ocupaciones ambulantes- es su manifestación más patente. La mayor participación de la llamada PEA secundaria (mujeres y niños), es la expresión de la caída del ingreso familiar que vive de manera más drástica un poco más del 60% de la población.

De acuerdo al XI Censo de Población y Vivienda de 1990, la población ocupada en la ciudad de México representa el 40% de su población total no obstante que decreció en términos absolutos de 3 millones 230 mil 759 en 1980, a 2 millones 884 mil 807 en 1990. La reducción del 10.71% que revelan estos datos no afecta el hecho de la enorme presión que sobre el mercado de trabajo ejerce casi la mitad de la población capitalina. Sobre todo considerando que la PEA crece en la ciudad a razón de 100 mil personas anualmente.

En contraste, todas las fuentes históricas de generación de empleo en la Ciudad, a saber: la industria manufacturera, las actividades del gobierno y los servicios de educación, salud, finanzas y comercio, han perdido dinamismo; o, son objeto de ajuste por procesos de reconversión por la introducción de nuevas tecnologías, lo que reduce su capacidad de generación de empleo, y en otros de la reforma del Estado.

Como empleador, el sector público prácticamente no ha reducido su participación en el empleo, ya que de acuerdo a cifras oficiales el personal ocupado en el sector público central, pasó de 3.1 millones en 1980, a 4.2 millones en 1990 (Anexo Estadístico, Cuarto Informe de Gobierno, 1992: 265). No obstante se advierte un ligero descenso del empleo público (central, local y paraestatal) en la ciudad de México, entre 1988 y 1991, ya que pasa de 30.1% de participación en la generación del empleo, a 29.3% con una pérdida neta de 4 mil 879 plazas. (GEA 1993) ⁷.

La caída del empleo manufacturero es notable respecto a los años setenta cuando la industria es la principal fuente de empleo de la Ciudad. Entre 1970 y 1980, la PEA ocupada en actividades industriales representaba el 36.16% del total. Para 1990 esta población representaba al 26.98 %.

⁷ No obstante, el gobierno federal tanto en su sector central como en el paraestatal, y el propio gobierno local, generan entre el 4 y el 10% del empleo en la Ciudad respectivamente. Es importante observar que la disminución del empleo público se debe más al crecimiento del sector privado por la política de privatizaciones.

Para 1992, la Ciudad de México es la economía más terciaria del país, ya que en conjunto los servicios generan el 76.2% del PIB mientras que en el resto del país estos son el 69.6% del mismo. Según el Censo de Población de 1990, los servicios dan ocupación a un millón 642 mil, 700 personas.

No sólo por la caída en términos absolutos de la población ocupada en la Ciudad entre 1980 y 1990, de aproximadamente de 345 mil 952 personas, sino por su propio crecimiento, los servicios pasan del 19.24% del empleo en 1980, al 47% en 1990.

Los servicios financieros y de seguros han tenido tasas de crecimiento del empleo de 5.4% entre 1988 a 1992, con lo que el D.F. incrementó en 3 puntos porcentuales su aportación al PIB en el sector financiero. Tendiendo a una especialización en este aspecto, como las grandes capitales del mundo.

La economía terciaria en la Ciudad de México.

La importancia de una ciudad que concentra en su conjunto casi un cuarto de la economía nacional, tiene su fuerza de gravitación sobre la organización de negocios en el marco de una economía globalizada.

La Ciudad asiento de los poderes federales y contigua a la entidad industrial más importante del país, concentra decisiones que son fundamentales para los grupos corporativos nacionales e internacionales. En el Distrito Federal se concentra el 62.2% de la actividad corporativa de las empresas más grandes del país y las cabezas de muchos de los grupos industriales, financieros, constructores, inmobiliarios, comerciales, de telecomunicaciones, editoriales, etc., más fuertes. Estas cabezas constituyen el mercado para una gran red de empresas que se prestan servicios especializados diversos⁸.

⁸ Empresas como Cífrá S.A de C.V y subsidiarias, Grupo Industrial Bimbo, Aereovías de México, El Puerto de Liverpool, ICA, Cía, Mexicana de Aviación, y Kimberly Clark de México, que están entre las primera 25 de las 500 empresas de Expansión, tienen sedes corporativas en la Cd. de México.

Ligados a los grupos corporativos y a todo el sistema de consumo de bienes y servicios de los segmentos sociales asalariados y no asalariados, se desarrolla otro tipo de servicios de transporte, salud, alimentación, escuelas, limpieza, agua, vigilancia, luz, telefonía, reparación de enseres y talleres diversos, etc (Sobrino Figueroa 1992: pag. 103). A los que se agregan finalmente los servicios personales para el hogar ⁹.

Pero los servicios que se han desarrollado en la ciudad no tienen niveles uniformes de productividad, desarrollo o tecnología, empleo de personal calificado, niveles de remuneración, etc. La amplia variedad de actividades de servicios, su inserción directa o indirecta con el aparato industrial; la capacidad para absorber mano de obra; la formalidad e informalidad de quienes los prestan y el tipo de servicio específico, abren una amplia gama de situaciones de productividad, calidad, remuneración, etc.

En este sentido, el crecimiento de los servicios favorece una gran dispersión salarial y acentúa la desigualdad social, porque segmenta fuertemente en razón de étnia, sexo, edad, capacitación y certificación escolar, los niveles salariales de la población ocupada.

En efecto los servicios que han crecido, tienen como rasgo una estructura dual: los servicios con alto nivel de desarrollo tecnológico, elevada calificación y salarios altos y los servicios de baja calificación con bajos salarios. El crecimiento de los servicios de alto nivel, lejos de verse afectados por los cambios en el modelo de desarrollo, se han visto estimulados por éste, aun cuando representan alternativa de empleo para un segmento reducido de la PEA.

Los servicios que generan más empleos calificados y de elevada remuneración como proporción del empleo total en el Distrito Federal, son los servicios profesionales, comunales y sociales, financieros, de alquiler de vivienda, comercio, restaurantes y hoteles, que tienen niveles de generación de empleo calificado entre el 70 y el 80% (GEA, 1993). Son éstos el polo dinámico y de mejores remuneraciones entre los empleos del terciario capitalino.

⁹ La reparación y mantenimiento de todo tipo de bienes a consumidores finales, ha sido un elemento de expansión ocupacional de los servicios en todo el país. Su participación llega a 23 % del empleo en los servicios en 1988. Por cada nuevo empleo en los servicios, 1.6 corresponden a la actividad de los talleres de reparación.

Junto a él se alza otra terciarización informal de no asalariados, a partir de establecimientos pequeños, puestos callejeros y en los propios hogares, que según datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (INEGI, 1989), proveen a quienes los practican ingresos mensuales entre 1.8 y 2 salarios mínimos.

Empleos precarios y actividad informal

La ocupación y el empleo que se ha generado en la Ciudad, a partir de los años ochenta, es según diversas fuentes como el XI Censo de población y Vivienda de 1990 y la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) básicamente un empleo precario. Es decir, empleo no permanente, en muchos casos autoempleo, con baja remuneración, sin el aseguramiento de ley y con jornadas irregulares, ya sea porque son mayores a 40 horas o menores a 40 horas, e involucra a una parte creciente de la llamada PEA secundaria integrada por mujeres y niños.

El empleo informal y el autoempleo también se han robustecido. De hecho el dato más relevante en la estructura de la ocupación capitalina de la última década es el crecimiento de la ocupación por cuenta propia, que crece 50% entre 1980 y 1990, según el XI Censo General de Población.

Las actividades del comercio ambulante son el grueso de estas ocupaciones. Según la CANACO, el ambulante creció más de cuatro veces en este decenio pasando de 17 mil personas a 95 mil personas ocupadas. Y de acuerdo a los datos de la ENEU, correspondientes al último trimestre de 1989, el 78.3% de la población encuestada que percibe el equivalente de hasta un salario mínimo, trabaja sin prestaciones. De la que percibe hasta dos salarios mínimos, el 34% está en la misma condición.

La misma serie estadística muestra que el 27% de la población ocupada trabaja en locales pequeños o en vehículos. Particularmente en el ramo de los servicios, el 34% trabaja en esas condiciones. Sin local trabaja -según la propia encuesta- el 17.8% de la población ocupada que fue investigada.

Los datos sobre tiempo trabajado, exhiben igualmente la extendida subutilización de la fuerza de trabajo capitalina. En este aspecto, sólo el 43% de los ocupados labora la jornada normal entre 40 y 48 horas. El 10% labora entre 35 y 39 horas y el 7% entre 15 y 24 horas a la semana. (ver Anexo Estadístico)

El desempleo abierto como se señaló no es la expresión más extendida en la Ciudad, ya que entre el 3 y 4% de la PEA, según los datos del INEGI, se encuentra en esta situación. Los segmentos de la población donde este fenómeno se presenta con mayor frecuencia revelan cierto tipo de desfase entre el mercado y la oferta de trabajo en la Ciudad y, pérdida de la capacidad de generación de empleo ligada al crecimiento económico poscrisis. Son los jóvenes que recién ingresan al mercado de trabajo (población entre 12 y 19 años) y la población con mayores niveles de instrucción los que según la ENEU presentan las tasas más altas de desocupación abierta, misma que alcanza el 73.7% y el 28.3% respectivamente.

En resumen, el mercado de trabajo de la capital presenta grandes desigualdades en condiciones de empleo, remuneración y prestaciones, reflejando una brecha o desfase entre la estructura social y la estructura del empleo.

La Ciudad federal es en estas perspectivas un metrópoli que se polariza económica y socialmente, perdiendo las uniformidades sociales que se habían generado durante los años del modelo sustitutivo y el Estado de la revolución mexicana.

El nuevo modelo económico ha producido en la capital dos circuitos económicos: el circuito formal o superior (Milton Santos, 1975) y el circuito informal o inferior, como los que se están produciendo en las otras grandes urbes de mundo desarrollado y en desarrollo. Lo que tiene profundas implicaciones sociales y políticas en términos de la dirección hacia donde se canaliza el conflicto social.

Transición urbana y reforma del Estado en el Distrito Federal.

El aparato económico y la estructura del ingreso de la Ciudad pre-crisis, sufrió el proceso más galopante de expropiación inflacionaria del país, por cuanto en la Ciudad los circuitos de información sobre las expectativas de mercado de los agentes económicos son más rápidos que en el resto del país. Y su crecimiento económico es más sensible a las medidas de contracción o expansión de la economía. Además de que el grado de mercantilización de las necesidades de reproducción y del consumo son mayores que en las zonas rurales, o en otras áreas urbanas.

Sufrió durante los ochentas más que ninguna otra zona del país la caída del gasto, del empleo público y el alza de los bienes y servicios provistos por el Estado. Sufrió el impacto económico inmediato que sobre el mercado inmobiliario tuvieron los sismos primero y, posteriormente, la especulación inmobiliaria que vino de la mano de la expectativa económica del TLC. Sufrió igualmente entre 1989-1994, la privatización más acelerada de los servicios urbanos (telefonía, agua, vigilancia y en breve electricidad), y el proceso de encarecimiento de la vida más intenso de todo el país.

Si en 1980 la ciudad de México era el mercado más grande y con la población de mayor capacidad adquisitiva del país; en 1990 a pesar de continuar como el principal mercado, es un Ciudad con una estructura de ingresos más polarizada y con niveles promedio de ingresos más bajos que Baja California, Nuevo León, o Aguascalientes (ver Anexo Estadístico).

Entre 1980 y 1990, el ingreso por habitante se ha contraído en 2.8% en términos reales, si se considera al conjunto de la población asentada en la Zona metropolitana. Esto es una caída siete veces mayor que el promedio nacional donde este decremento se ubicó en -0.4%.¹⁰

¹⁰ La distribución del PIB real per cápita (que totaliza un mil 294 millones de nuevos pesos en 1991), se ha elevado incluso en la última década de 146.62 nuevos pesos en 1980 a 173.11 nuevos pesos en 1990. Pero este dato debe matizarse por el descenso de la población capitalina que reveló el Censo de 1990.

El ajuste macroeconómico, particularmente de los presupuestos estatales que se dieron en los años ochenta, así como la posterior reforma del Estado, impactaron la microeconomía del Distrito Federal. Como consumidor, empleador, proveedor de servicios y como inversionista, el Estado y el gobierno local modificaron su posición afectando de manera directa e indirecta la economía de la ciudad y la de sus habitantes.

Como proveedor de servicios y como agente de bienestar el gobierno reorientó su política hacia precios más realistas en el primer caso y hacia sectores en pobreza extrema en el segundo; desplazando de su atención a las capas medias, justo en el asiento más grande de este estrato que era la Ciudad de México. Se elevaron, el impuesto predial, el transporte, el agua, etc.

El gobierno delamadrista en la Ciudad se planteó desde el inicio abandonar el patrón intervencionista del Estado y colocar al mercado como el principio de asignación de recursos y como mecanismo regulador y corrector de precios, asumiendo en política urbana la política de precios relativos, como instrumento para reequilibrar las finanzas y reordenar el medio urbano. La gestión del uso del suelo a partir del Programa Director (1987) se convirtió así en el principal instrumento para inducir el desarrollo inmobiliario y el tipo de ciudad deseada.

El gobierno capitalino tomó en consecuencia como estrategia central enfrentar la deuda pública del DDF y corregir el déficit que por su servicio se producía en las finanzas locales y que representaba el 7% del mismo ¹¹.

La atención a los aspectos financieros, agregada a la reducción del presupuesto para Desarrollo Urbano que se dio en este sexenio - sobre todo entre 1982-1985, - significó en la Ciudad un fuerte retroceso en la inversión pública y un rezago en la ampliación y en el mantenimiento de los servicios.

¹¹ Para 1985, la deuda pública ascendía a 8 billones de viejos pesos y en 1986, el gobierno federal la absorbió, pero la recaudación de impuestos hasta 1988 había descendido - en el caso del impuesto predial a un tercio de lo alcanzado en 1982. Gamboa de Buen (1993:107)

Se retrajeron los financiamientos públicos a la vivienda de interés social y aún las inversiones privadas en este rubro se vieron desalentadas por la política financiera del gobierno que premiaba la especulación en los mercados de dinero y de valores. Y mientras se deprimía el mercado inmobiliario, la inflación hacía subir constantemente los arrendamientos ¹².

La crisis de los años ochenta y la política orientada a la corrección de los déficits, concentró en las ciudades, en especial en el Distrito Federal y su zona metropolitana, población y deterioro económico. Se revirtió la distribución del ingreso de grandes segmentos sociales, concentrándose en un pequeño grupo de la población. Se generó un gran rezago en la atención de los problemas de vivienda y se deterioró de la infraestructura urbana. La crisis ambiental es otra de las vertientes de la crisis urbana que despunta en esos años.

Al cambio económico que ya golpeaba a la población, se sumó así un reposicionamiento del Estado en la política de desarrollo, que afecta fuertemente el nivel de vida, alejando las posibilidades de la transición hacia un desarrollo urbano sustentable.

La transición espacial y urbana de la ciudad de México

La expansión urbana de la Ciudad ha sido incesante a partir de los años cincuenta. El cambio urbano acelerado, la transfiguración cotidiana ha sido su signo distintivo ya que ha sido una ciudad en permanente proceso de construcción.

Las grandes obras públicas del gobierno local y federal en la Ciudad que llevaron a la construcción de vialidades, además de ser una permanente atracción de mano de obra entre otras, fueron haciendo posible la ocupación ilegal de tierras por parte de colonos y posesionarios, generando el crecimiento de la periferia y la expansión urbana.

¹² Salinas de Gortari en su Segundo Informe de Gobierno apunta que partiendo de una base 100 en 1978, el índice de los precios al consumidor en materia de vivienda alcanzó a 1049.5 puntos en 1985.

La intención de poner límites a la expansión del Distrito Federal dentro de su propio territorio, llevó en 1964 a establecer la prohibición de nuevos asentamientos o fraccionamientos dentro del Distrito Federal. Este momento marca el punto de ruptura del crecimiento concéntrico y abre paso a un nuevo crecimiento disperso y desordenado pero ya en territorios del vecino Estado de México.

La dinámica de crecimiento de la capital fue así enajenada hacia grupos de ejidatarios y fraccionadores ilegales de la entidad mexiquense, que han sido los agentes principales de la expansión de los últimos veinte años. Para ilustrar la dinámica expansiva que se canaliza a través de lo que se ha llamado "promotores de vivienda tolerados" (Legorreta, 1991), se puede citar el caso de Chimalhuacán, Ecatepec, Chicoloapán, Atizapán de Zaragoza, Chalco, Naucalpan y Nezahualcoyotl, cuya población en unos casos se ha duplicado y quintuplicado en otros, en el período que va de 1970 a 1990 ¹³.

El gobierno de la Ciudad que hasta los años setenta partía del principio de que el Estado (y en los hechos el gobierno federal) se consideraba el encargado del bienestar global de la población y el rector del desarrollo, tenía una fuerte intervención en el desarrollo urbano de la Ciudad. Los grandes proyectos urbanos en la misma, favorecieron la descentralización interna haciendo posible la constitución de centros secundarios, de nuevas vías rápidas y del transporte masivo de la fuerza de trabajo, así como la concentración de los centros de abasto.

Pero esta ideología intervencionista del Estado no tuvo congruencia en la planeación ya que hasta principios de los años ochenta, no hubo coordinación entre los planes urbanos de la ciudad y los de los municipios que eran ya parte de la Zona Metropolitana. Lo que en parte se explica por la presencia de la tupida red de intereses entre fraccionadores y autoridades municipales, comisarios ejidales y otros agentes promotores de la ocupación ilegal de suelo.

¹³ Por ejemplo Atizapán de Zaragoza creció a una tasa media de 10.31%; Coacalco a 13%; Chimalhuacán a 13.30%, por citar sólo los casos más relevantes. Ver Sánchez Almanza Adolfo (1993:p 112)

La condensación de estos procesos se sintetiza en el paso de una expansión urbana de corte metropolitano (concéntrica) a uno megalopolitano, cuya característica es el patrón de movimiento pendular cotidiano de trabajadores que laboran y residen dentro de esa gran área, que enlaza a 123 localidades de cinco entidades federativas como son el propio Estado de México (88 municipios); Hidalgo (14 municipios); Morelos (15 municipios); Tlaxcala (3 municipios) y Puebla (3 municipios).

El sistema de transporte de la ZMCM, ha sido un recurso principal de esta expansión. Los viajes y el continuo movimiento de mercancías y personas son las vías sanguíneas de este proceso, sin ser su causa principal. Los cambios estructurales que se generan son: la separación entre el lugar de trabajo y la residencia; la despoblación de los centros y, la expansión física de la mancha urbana o suburbanización (Arias, Valdes, 1990). Su resultado es el aumento de las distancias, los tiempos y los costos de transporte y, en suma, la agudización de la congestión en una área de 56 kilómetros como radio del movimiento pendular diario más importante del país (Arias, Valdes, 1990:125)

Este proceso representa una **dinámica de cambio urbano permanente y diferenciado**, con relaciones cambiantes en las diferentes entidades y pone en el centro de la problemática socio-urbana, el surgimiento de problemas regionales que superan no solo en escala sino en carácter y particularidades a los problemas locales y por ende, a las estructuras político-administrativas de sus autoridades. Es decir coloca en una nueva tesitura muchos de los problemas que se expresan como locales, pero que en realidad, dependen de dinámicas regionales.

Otro rasgo es la segregación del espacio urbano, marcada por desigualdades en los servicios, el inventario habitacional e inmobiliario, la existencia o carencia de áreas verdes, etc. que se presenta entre las zonas modernas con población de altos ingresos y las zonas de población de bajos ingresos con deterioro habitacional o precariedad en los servicios.

Ciertamente, la diferenciación espacial del Distrito Federal no tiene tan claro el trazo segregativo de otras metrópolis como Los Angeles y Nueva York, donde una área central: la City es el espacio donde se concentran el mundo de las finanzas, las mejores firmas

comerciales y los espacios de esparcimiento para las clases privilegiadas. En medio de zonas de población no integrada a los circuitos formales de la economía, o de bajos ingresos. Y ello obedece a dos razones fundamentales.

Primero, porque un alto porcentaje de población de bajos ingresos es propietaria de su vivienda en las zonas centrales, además de que incluso en ciertas colonias, esta población ha generado una fuerte identidad territorial. Segundo, porque la política de reordenamiento a través de los usos de suelo, los precios relativos del mismo así como de los servicios, todavía no ha logrado reconquistar para el capital y los intereses corporativos de las grandes empresas, el espacio central o Centro Histórico, para dar paso a la City.

En este punto la ausencia de un consenso real entre el capital financiero, comercial e inmobiliario y las autoridades del Distrito Federal, ha impedido consolidar proyectos encaminados a "la conquista de los espacios centrales" por parte del gran capital como si ha ocurrido en otras metrópolis¹⁴. En este sentido, habría que inscribir proyectos como Santa Fe y el desarrollo de nuevos núcleos de actividad comercial cercanos a las zonas residenciales de alto y medios ingresos; tanto las tradicionales como las de reciente desarrollo, como una vía alterna, o complementaria a la refuncionalización del Centro Histórico

Las nuevas periferias son igualmente de otro corte social, ya que si bien continúan siendo receptoras de población de zonas urbanas aledañas y aún de entidades cercanas - como usualmente ha sido el caso - son también resultado del reacomodo de población desplazada de los centros y de los primeros anillos periféricos consolidados con el paso de los años (Nezahualcoyotl, por ejemplo), cuyo uso habitacional ha ido cambiando en favor de la instalación de talleres de maquila clandestinos y no clandestinos (ver en el Anexo Estadístico el crecimiento de la maquiladora en el D.F.).

¹⁴ El relativo fracaso del Proyecto Centro Histórico se debe a la resistencia de la población que habita esa zona a abandonarla ya las dificultades que encontró en la línea de los intereses del gran capital financiero e inmobiliario, el programa de adquisición de vecindades del centro.

En muchos sentidos, el crecimiento urbano de la Ciudad está fuera de control, por cuando su mayor dinamismo se ubica en las zonas conurbadas con el Estado de México y en terrenos mas allá del Valle. Aunque este crecimiento ya no corresponde a los límites del Distrito Federal, la problemática social y urbana del mismo no puede desligarse de la de la zona metropolitana.

Esta relación que es un factor ella misma de la complejidad social del área, implica una problemática adicional pues supone coordinar la acción de dos entidades, una federativa y otra federal, además de 40 municipios y 16 delegaciones, para evitar que el nuevo crecimiento megalopolitano sea indiscriminado y desestructurado. O que se pierda la oportunidad que ofrece un nuevo movimiento de descentralización demográfica dentro de un nuevo sistema de ciudades, para sentar las bases de un desarrollo urbano, económico y político sustentable en la Región Centro.

Actores y la complejidad social en el Distrito Federal.

Buena parte de las dificultades que presenta el reordenamiento urbano de la Ciudad de cara a la transición que vive, es su complejidad. Misma que contrasta con una estructura político-administrativa poco diversificada y menos flexible, además de burocratizada.

La complejidad social de la Ciudad de México se origina no sólo de la diversidad de actores e intereses que actúan e interactúan en ella, sino de las propias sinergias que esto genera en términos de las relaciones sociales. La complejidad es el resultado de las relaciones que actores y agentes diversos construyen y proyectan sobre su medio en sus intentos de autoriantarse. Lo que implica la posibilidad de que éstos prevean las acciones propias y las de los otros; planeen, se posicionen y manipulen sus acciones y elecciones de acuerdo al número de variables y factores que intervienen (Zolo, Danilo;1992:15).

Tres rasgos caracterizan la complejidad social : 1) la interdependencia de variables y de los actores mismos; 2) la información que requieren los actores para posicionarse y actuar, sobre la base de la cual deben operar para controlar su entorno; 3) la circularidad cognitiva de los agentes que son conscientes de esta complejidad, que tratan de captarla intelectualmente y que reconocen la presencia de una interacción subjetiva como base de su acción de adaptación, organización o conocimiento (Zolo, D, idem).

En este aspecto, el carácter local-nacional del Distrito Federal es un elemento más de su complejidad social, ya que esta dualidad de su espacio político de la capital del país y la diversidad de intereses económicos que en ella se despliegan, destacan una gama amplísima de actores sociales que buscan hacer valer en el territorio de la Ciudad su interés o su proyecto. Sus interlocutores en el gobierno son múltiples, sus relaciones con la sociedad y los partidos, variadas y complejas.

La dualidad de la Ciudad orientó a los actores nacionales, tales como las organizaciones cupulares sindicales, patronales y partidarias del plano nacional, a una interlocución política directa con el gobierno federal ya que su posición de actores macro los ubica en temáticas, la mayoría ajenas al ámbito de responsabilidades gubernamentales de la administración capitalina. Sin embargo en temas referidos a sus intereses locales intervienen en el plano local.

Los actores sociales de la capital en su dimensión local responden a tres grandes categorías: a) las organizaciones o actores que derivan del ámbito de la producción o los servicios, que dan lugar a agrupaciones de clase, gremio o profesión; b) las que se constituyen como sujetos desde la perspectiva del consumo, en este caso del consumo colectivo; y c) las organizaciones ciudadanas, que se constituyen para impulsar o administrar algún valor cultural, como la democracia, la defensa del medio ambiente, los derechos humanos, o para promover bien sea los derechos de minorías, o la defensa de la identidad cultural asociada a un territorio concreto y organizada alrededor del mismo. d) Los que se activan en relación a las decisiones de la administración y gobierno relacionadas con el espacio local y, elevan la demanda por la participación y la gestión local. Sin descontar que hay actores complejos que pueden intervenir en las cuatro categorías indistintamente.

Los grados de eficacia que poseen estos actores como interlocutores del gobierno y como actores del espacio público, dependen de su relevancia específica en el funcionamiento urbano, en el ámbito sociopolítico en el que se presentan, o aún de la pertinencia coyuntural de su activación política. Y se distinguen por la influencia política de sus acciones en la esfera del poder; la amplitud de la base social que los sustenta; por el recurso que administran o suministran si es o no estratégico al funcionamiento urbano; o por el prestigio que su causa adquiere en la opinión pública, etc..

Asimismo, depende del grado de autonomía-dependencia que guarden respecto a los centros de decisión de los que dependen sus intereses o demandas; del acervo y la calidad de la información que administran o poseen sobre decisiones que les afectan; del tipo de canales de acceso a dichos centros de decisión; los recursos económicos o, políticos y de comunicación social de que disponen y, finalmente, del tipo de activación que privilegia el grupo para hacer valer sus intereses.

Las agrupaciones clasistas, gremiales y profesionales, sustentan su efectividad como actores en la ubicación estratégica en la producción o los servicios; y por los efectos que la gestión de ciertos bienes bajo su control, puede tener en el funcionamiento de la ciudad, en su desempeño económico, o en la modificación de las relaciones de poder. Y por su relativo impacto en la formación de opinión pública.

Entre los grupos profesionales más influyentes en el desarrollo urbano están por supuesto los Colegios de Ingenieros y de Arquitectos, quienes desde las primeras décadas del siglo, cuando la extensión urbana comienza a crecer con mucho dinamismo, trazan y diseñan los reglamentos, los planos y el equipamiento colectivo de la ciudad. Estrechamente ligados al desarrollo de la planificación urbana, que comienza en 1930, estos grupos profesionales, en su doble expresión de técnicos o de empresarios, o aún de funcionarios del gobierno de la Ciudad, han ejercido un peso decisivo en la conformación de la estructura urbana de la ciudad.

Este tipo de actores tienen acceso a decisiones estrechamente ligados a sus intereses en relaciones "face to face" con los centros de la decisión y han sido decisivos en el crecimiento y traza de la ciudad. Por lo regular su acción es de bajo perfil en los medios de opinión y en el espacio público, orientándose al "cabildeo" con los responsables directos de las decisiones que corresponden a la esfera de sus intereses.

Los grupos empresariales, aún cuando numéricamente reducidos, basan su capacidad de negociación e influencia en el control que ejercen sobre las decisiones de inversión o de prestación de servicios esenciales; en el capital y en su peso político nacional y en las relaciones directas que tienen con los más altos niveles de gobierno federal. En el ámbito local, los grupos empresariales más influyentes, en lo que ha sido la configuración del desarrollo urbano de la ciudad, en la definición y diseño de la obra pública, así como en la especialización del suelo, son los empresarios fraccionadores y constructores, los banqueros y comerciantes con sus respectivas organizaciones gremiales (Ziccardi, A. 1991).

Los empresarios como actores, aún cuando tienen acceso y comunicación directa con los centros de decisión, con frecuencia despliegan acciones de opinión para favorecer decisiones a favor de sus intereses, o inclinar la balanza de las fuerzas políticas a su favor.

Entre los gremios más influyentes por cuanto su inserción es estratégica en el funcionamiento urbano, están tradicionalmente, los transportistas, (las asociaciones de choferes y transportistas urbanos, de pasajeros o de carga, los colectivos, afiliados a la CTM y a la CROC). Le siguen los locatarios de mercados, los campesinos y ejidatarios, (muy influyentes en los procesos de ocupación y venta ilegal de terrenos suburbanos) y actualmente los comerciantes ambulantes.

Sus relaciones con las autoridades locales y federales que tienen competencia en su campo de interés, se da a partir de sus organizaciones cúpula; sus liderazgos locales; sus representantes con base territorial como es el caso de sus diputados, asambleístas y aún, a través de las organizaciones vinculadas al PRI o a los otros partidos. Son en este sentido actores con mediaciones diversificadas y articuladas.

Las organizaciones de base urbana, que se constituyen a partir de la gestión del consumo de los bienes colectivos que la ciudad provee, derivan su efectividad y potencialidad política del número de participantes activos; de su capacidad de movilización política, de su capacidad para agregar la demanda social de otros sectores populares. Pero sobre todo, de la ubicación central que dentro de dinámica urbana tienen los problemas del consumo colectivo, que trascienden las fronteras de clase y de cultura.

Agrupamientos cívicos, organizaciones voluntarias, ONGs, -entre algunas de las cuales tiene gran presencia la Iglesia Católica -, despliegan por su parte formas de activación social, cultural y aún políticas, que rebasan el ámbito territorial que delimita generalmente a las organizaciones de base urbana. Y aún cuando en ocasiones coinciden con algún interés territorial, su interlocución y demanda se dirigen más hacia la forma en que se toman las decisiones o a la manera en que se realizan las acciones de gobierno, que a cuestiones puntuales y sustantivas que pueden ser resueltas por la concesión. Sus participantes y miembros pesan más por su calidad que por su cantidad, ya que son generalmente ciudadanos de altos recursos, o de elevada formación técnica y profesional que disponen de información seleccionada sobre los tópicos que demandan.

Las organizaciones cívicas bajo el tutelaje eclesástico-católico, son formas típicas de lo que Canetti (1980) denomina "cristales de masa" que permanecen inactivadas políticamente la mayor parte del tiempo, pero que tienen la estructura y la dinámica latente para movilizarse al calor de convocatorias en temas a los que son sensibles. Sin olvidar de que diariamente ejercen una influencia territorial de cierto peso en algunas zonas de la Ciudad (especialmente, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Alvaro Obregón).

En conjunto, en el campo del consumo colectivo, coinciden e interactúan así actores y sujetos de distintas clases sociales, muchas veces aún con intereses contrapuestos. Pero todos coinciden y articulan estrategias comunes ante un mismo interlocutor: el gobierno en tanto proveedor de medios y servicios de consumo colectivo. Lo que densifica el campo de demandas y hace difícil el proceso de gobernabilidad en la Ciudad.

En suma, los cambios que ha vivido la Ciudad en su economía y en su desarrollo urbano, ha dejado su impronta en el territorio y en el conjunto de los actores de la misma, repositando el peso de los mismos.

La crisis y la reestructuración de la economía, así como la privatización de los servicios públicos (en particular el transporte) hizo disminuir la fuerza de los sindicatos y desplazó a ciertos actores tradicionales, como es el caso de muchos de los viejos gremios. En tanto, re colocó la fuerza y la influencia del capital inmobiliario, financiero y comercial e hizo emerger nuevas subjetividades sociales.

La pérdida del empleo formal y manufacturero junto con la reforma del Estado, debilitaron la presencia de las organizaciones sindicales más grandes, cuya centralidad fue reemplazada por actores y movimientos centrados en la gestión del hábitat primero, y más recientemente, en la defensa de los derechos ciudadanos (derechos humanos, voto, responsabilidad pública, impuestos, servicios, participación, etc.)

Algunos de estos nuevos actores, se aglutinan en el Movimiento Urbano Popular; en las Asociaciones Vecinales y de Residentes; en las organizaciones de ecologistas y las ONG's, que se desarrollan casi en paralelo a la explosión de la crisis ambiental y económica de la urbe y han cobrado una influencia creciente en la sociedad política de la ciudad (partidos y órganos de gobierno).

Cooperativas de vivienda, organizaciones vecinales y de residentes, bandas juveniles, lonjas musiqueras, centros de actividad cultural, movimientos ecologistas, expresiones pictóricas, musicales y literarias asociadas al surgimiento y expresión de esas nuevas subjetividades urbanas, son parte de esta activación social que en lo que toca a la Ciudad de México, puede ubicarse su mayor presencia a partir de los sismos de 1985 en adelante.

Su papel en el proceso de democratización del gobierno capitalino es fundamental, más allá de que sus formas de acción colectiva estén en algunos casos, lejos aún de las formas ciudadanas de participación.

Las organizaciones populares de base urbana despliegan su acción en los umbrales que delimitan las diversas carencias y la exclusión de sus miembros respecto a los mecanismos de integración en la sociedad de mercado: el empleo, la vivienda, la escolaridad o calificación laboral, el consumo. En ellas participa una amplia gama de grupos : colonos, poseionarios, inquilinos, solicitantes de tierra urbana, demandantes de servicios públicos, trabajadores no asalariados, y asalariados, comerciantes ambulantes, obreros, artesanos, empleados de servicios, etc.,. Que independientemente de su inserción laboral se activan como actores territoriales.

La diversidad de situaciones, orígenes, procedencia social, inserción laboral y niveles de ingresos que prevalecen entre los miembros de estas organizaciones, habla de la importancia de factores culturales y valores sociales que se han destacado como ejes de cohesión y de generación de propuestas. Uno de estos ejes es la demanda por la democratización de decisiones locales, la autogestión e incluso, la creación o reproducción de identidades ligadas al territorio (Tepito, los ocho barrios de Iztapalapa; Xochimilco) (Núñez G.O: 1991).

La población que nutre las organizaciones populares urbanas de la Ciudad en los años noventa, no es el contingente tradicional de migrantes campesinos a las nuevas urbes del que dieran cuenta estudios como los de W. Cornelius, Durand y Lomitz en los años sesenta y setenta. Sin excluir a este tipo de migrantes indígenas y campesinos tradicionales, los nuevos grupos que engrosan actualmente las movilizaciones populares en torno al hábitat y la reproducción cotidiana, son muchos de ellos expulsados de los mecanismos de integración social. "Población reestructurada" que salió del mercado de trabajo formal, damnificados por los sismos, jubilados, desempleados, subempleados, informales, etc.; algunos de ellos con cierta experiencia en mecanismos de agrupamiento de demandas (algunos tienen incluso experiencia sindical) y formas de socialidad bastante más desarrolladas que los tradicionales nexos de parentesco, etnicidad, etc. que caracterizó a los pobladores y precaristas de los sesenta.

A través de las organizaciones del Movimiento Urbano Popular, y de los llamados Promotores de Vivienda Tolerados (Legorreta J. 1991), los sectores populares demandantes adoptan formas de lucha mayormente reivindicativas y algunas de tipo propositivo, que se canalizan a través de mediaciones políticas con los partidos.

En este conjunto de experiencias se distinguen dos grandes modalidades del proceso popular de gestión del hábitat : 1) las formas del clientelismo tradicional representada por los promotores de vivienda en asentamientos irregulares, generalmente en la periferia urbana, llamados Promotores Tolerados y, 2) las formas de neocorporativismo urbano, enmarcadas dentro de lo que se conoce como Movimiento Urbano Popular, donde organizaciones de colonos que gozan de ciertos márgenes de autonomía frente a partidos y frente a las instituciones estatales, desarrollan nuevas formas de participación y de vinculación con organizaciones partidarias, e instituciones públicas y privadas (ONGs), no exentas de cierto clientelismo ¹⁵.

Sus acciones son predominantemente conflictivas, ya que ejercen presión en distintas formas sobre las instancias de decisión o asignación de recursos en materia de políticas habitacionales.

El asentamiento espontaneo, la vecindad, la calle, la colonia, y el barrio, son los ámbitos en que estos grupos gestionan su reproducción individual y grupal; donde construyen su identidad a partir de las necesidades, las carencias y las acciones colectivas para satisfacerlas.

Además de estas organizaciones populares otros actores sociales han surgido en la Ciudad. Las asociaciones vecinales, de residentes de colonias de fraccionamientos de altos ingresos o, de unidades habitacionales de corte popular, que se han formado para gestionar

¹⁵ Entre las formas neoclientelistas habría que agregar al llamado Movimiento Territorial del PRI, proveniente del programa Solidaridad que se articuló al partido oficial durante la XV Asamblea Nacional en 1992.

diversos aspectos también relacionados con el hábitat. Estos encarnan de manera creciente un segmento muy codiciado por los partidos políticos durante los procesos electorales. Demandas como el uso de suelo, la seguridad, el cuidado o la dotación de áreas verdes, la construcción de centros comunitarios; o bien, el traslado de ciertos tipos de negocios, (desde dicotecas a fábricas contaminantes, oficinas públicas), el desalojo de ambulantes; el cambio de estaciones de transporte colectivo. O en general el reclamo por mayor eficiencia de servicios de recolección de desechos sólidos, alumbrado, etc. ha sido puntos de articulación social a partir de los cuales se han desarrollado diversas organizaciones con identificación territorial. Y esto se presenta lo mismo en Polanco que en Iztapalapa.

Otro tipo de actores de carácter más elitista, son los que más allá de la identificación territorial se enlazan a partir de la coincidencia en ciertos temas que pueden ser generales o muy específicos: desde la defensa del medio ambiente en general como el Movimiento Ecologista Mexicano o el Grupo de los Cien, hasta cuestiones muy específicas como la defensa del Bosque de Chapultepec, la Sierra de Sta. Catarina o los canales de Xochimilco, la Asociación Ecológica de Coyoacán, la Asociación Ecológica de Tlalpan, Amigos de la Tierra, por citar sólo algunos ejemplos de temática local. Estos actores también participan como actores nacionales en temas más globales como la democracia, la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente.

La complejidad social que en conjunto supone esta gama de actores ha densificado el espacio público de la Ciudad, pero también diversificado las claves del consenso, de modo tal que ninguno de ellos puede ejercer una hegemonía más allá de la coyuntura. Si bien esto dificulta de entrada las posibilidades de construir un proyecto urbano para toda la Ciudad, ofrece oportunidades para el establecimiento de nuevos canales de participación y representación, al tiempo que obliga a una reforma a fondo de la gestión gubernamental. La cuestión no es de sentido, sino de procedimientos y procesos de decisión.

La cultura política de los actores sociales y la democratización del gobierno capitalino.

Los objetivos del nuevo tipo de organizaciones civiles, son ser interlocutores entre las necesidades, aspiraciones y demandas de los vecinos, comunidades de la colonias, barrios o unidades habitacionales y, los organismos privados y públicos que se relacionan con la solución o canalización de los problemas que detectan, además de estimular la participación, la autonomía y la cogestión. En suma desarrollar socialidades y acciones de causa común.

Respecto al sistema de partidos y al proceso de gobierno, la influencia social, política y cultural de estas organizaciones y movimientos ha sido creciente. Obras públicas como las del Tren Elevado en Polanco, o programas como la colocación de parquímetros en las calles de las delegaciones céntricas, para citar sólo ejemplos recientes, han sido abortadas, cancelados o replanteados a raíz de la intervención de muchos de estas organizaciones ¹⁶.

Por ello, los partidos se disputan sus preferencias electorales y los medios de opinión requieren tomar cada vez más en cuenta sus opiniones y su participación. Además de que han sido decisivos para hacer avanzar los procesos de reforma en las instituciones de gobierno de la Ciudad.

Su estilo político es no obstante, una combinación de formas y actitudes pragmáticas, adaptativas y contestatarias, concesivas y presionantes, clientelísticas y conflictivas, orientadas al propósito de ampliar gradualmente sus recursos, poder e influencia. Estas diversas lógicas y racionalidades pueden llevar por tanto a distintas direccionalidades, no todas en el camino del fortalecimiento de las actitudes ciudadanas y la democratización.

¹⁶ Al respecto no habría que olvidar que fue la participación vecinal en numerosas colonias de la Ciudad de México, de cara a la construcción de Ejes viales, la que forzó la reforma que crea las jefaturas de manzana, las Juntas de Vecinos, introduce el Referéndum y revive la Iniciativa Popular que había suprimido para en la constitución, el general Alvaro Obregón al crear el Distrito Federal en 1928.

En algunos casos puede llevar a la constitución de sujetos modernos, que en una lógica ciudadana, tengan conciencia de costos, plazos y límites de sus demandas. En otros la lógica clientelista puede llevar a la descomposición o, a la subordinación de las organizaciones a los partidos, o a las propias autoridades. Y aún, el propio crecimiento de las organizaciones puede llevarlas a la burocratización; a ser cooptadas por el Estado y subsumirse en el conjunto del sistema global, perdiendo identidad, o a recrear sistemas de acción y reconectarse al sistema de poder (Zemelman, H, 1987).

Lo nuevo de estos actores populares de la Ciudad es que son el fruto del desarrollo de una:

"cultura de la plebe urbana (en sociedades subdesarrolladas), que forja su propio contenido y su propio espacio y que pasa a autorepresentarse y reproducirse según normas de valor, orientaciones cognitivas y patrones conductuales específicos, con un alto contenido de autonomía"
(Franco. C 1990:14)

Atendiendo a los aspectos de su cultura política, muchos de los comportamientos, actitudes y valores políticos destacados por las nuevas organizaciones llevan a afirmar que estos grupos, tanto los de carácter popular, como los de niveles socioeconómicos más elevados, son próclives a un cierto excepticismo frente a las posibilidades del cambio político ya que la política es vista como una lucha de élites, donde el Estado es percibido como una esfera que está más allá de su acceso (Mainwaring, Scott, 1989).

De acuerdo al estudio denominado *Los Valores de los Mexicanos*, ésta sería una actitud generalizada entre la población, ya que el 42% de la población investigada señala que la participación política no modifica los resultados; el 26 % se declara no entendida en asuntos políticos, el 11% declara no reconocer beneficio alguno en la participación política y el 8% le concede nula importancia.

La noción de autoridad, aparece cargada de sospecha por lo que el cuestionamiento sistemático de sus decisiones tiene un amplio campo de acogida. La misma investigación citada documenta el alejamiento, que es ya de entrada un motivo de sospecha, entre la población de escasos recursos y el aparato gubernamental. Así, la población investigada cuyos ingresos están por debajo de un salario mínimo, el 71% consideraba en 1987, que "a las personas del gobierno no les importa realmente lo que les pasa a las gentes como usted". Por lo que la actitud general ante la autoridad tiende a ser sumisa y rebelde a la vez (Alduncin, A. 1992: 84).

El seguimiento de las prácticas políticas desarrolladas por muchas organizaciones populares, así como el análisis de su discurso, revela detrás del enfrentamiento y el radicalismo verbal así como en muchas de sus propuestas, un cierto fundamentalismo democratizador, donde "La democracia" - entendida ésta desde un modelo basista, aparece como llave maestra para todos los problemas, colocándose a la vez como principio, medio y fin; recurso y objetivo en sus planteamientos (Carrera, L. 1990). En tanto las pugnas internas de poder reeditan, en no pocos casos, los comportamientos autoritarios, dogmáticos e intolerantes que se impugnan desde la oposición. a la cultura política oficial.

El proceso de cambio sociopolítico de estos actores no obstante estar marcado por esta ambigüedad, ha ido transformando las prácticas de organizaciones y movimientos populares, modificando de manera lenta y contradictoria, la cultura política de las mismas, así como los procesos de formulación de políticas públicas en ciertos ámbitos como el de la vivienda. Se ha ido fortaleciendo igualmente una cultura cívica de participación electoral que ha generado una mayor articulación entre partidos y ciudadanía. Lo que ha dado centralidad a la interlocución de los partidos políticos en la Ciudad, dinamizando el proceso de democratización en el régimen político de la ciudad.

Los nuevos actores son desde esta perspectiva, anticipadores de un nuevo orden social en la Ciudad, y reflejo del conflicto entre el proceso de democratización que se genera desde la sociedad y las instituciones políticas de fuerte tradición centralista y autoritaria.

El proceso complejo de esta nueva ciudadanía social, representa uno de los substratos del cambio político y cultural que vive la sociedad mexicana en conjunto y que cuestiona tanto los esquemas paternalistas del viejo estado populista-benefactor de la revolución mexicana, como el autoritarismo tecnocrático de los neoliberales.

La crisis del modelo económico, la emergencia de nuevos actores sociales; así como el fortalecimiento de la oposición; la reforma del estado, la privatización, la reestructuración económica, la apertura y el TLC, no son en la Ciudad referencias librecas o del discurso político, sino realidades que transforman el espacio físico, el clima social y el color de la calle.

La diversidad social y cultural que se ha engendrado en la Ciudad si bien expresa fragmentación y violencia, ofrece evidencias que muestran el surgimiento de nuevas claves de agregación y de cohesión social en ciertos segmentos sociales, que en conjunto expresan una voluntad implícita de crear nuevo tejido social y propiciar el cambio político.

Ciertamente el Distrito Federal ha sido históricamente el lugar donde se ha expresado el mayor grado de pluralidad política. Y en el cuestionamiento y lento deterioro del régimen unipartidista, el Distrito Federal ha sido un actor central. La Ciudad federal, ha sido escenario de las luchas, momentos y expresiones políticas más importantes del país de último medio siglo. Así como de sus vivencias más exultantes y dramáticas. Movimientos sociales, sindicales, estudiantiles, electorales, feministas, homosexuales, mexicanistas, han crecido y caminado por sus plazas y calles.

De esta larga trayectoria pueden ubicarse dos momentos de quiebre o inflexión histórica que han marcado la larga transición política de la capital, y que por su peso político han afectado también la vida política nacional-, y estos son: el movimiento estudiantil-popular de 1968 y su sangrienta represión y, los sismos de 1985 que trastocaron el plano en que se venían moviendo las organizaciones de colonos y poseionarios, para colocarlos como interlocutores de las políticas públicas en la Ciudad, y que finalmente alcanza expresiones electorales muy claras en 1988.

La reactivación social que provocaron los macrosismos del 19 de septiembre de 1985, ha sido abundantemente documentada y analizada. Por lo que aquí cabe, dos elementos son recuperables: el primero, que la población descubrió el valor de la solidaridad y reconoció su capacidad de organización; el segundo, que los sismos exhibieron la corrupción e irresponsabilidad pública con que gobernantes, autoridades, funcionarios y constructores habían edificado la Ciudad.

Los sismos detonaron un efecto social más allá de la coyuntura en la conciencia y en la práctica de las diversas organizaciones sociales: el surgimiento de una sinergia que no se había dado anteriormente durante todo el período de hegemonía unipartidista, entre organizaciones civiles y populares y los partidos de oposición. Sinergia que a pesar de la aún escasa articulación real entre ambos tipos de actores, ha sido una fuerte palanca de presión para la democratización del régimen político en el Distrito Federal y el sistema político en su conjunto.

Fue esta palanca la que forzó en 1986, la reforma que crea la Asamblea de Representantes y la que activó la movilización ciudadana que suscitó el Plebiscito sobre la reforma del gobierno capitalino, convocado por un grupo de asambleístas del PRI, del PAN, del PRD, del PFCRN y del PARM, el 21 de marzo de 1993 y en el que participaron 328 mil ciudadanos.

La reforma empero, por el objeto y el contexto mismo de la disputa partidaria, se sesgó hacia las vertientes más políticas que administrativas y si bien resolvió el problema de la coexistencia de los derechos políticos de los capitalinos en la sede de los poderes federales, dejó sin definir canales, mecanismos y sistemas de contrapeso para procesar la diversidad de intereses que están en la base de mucho de los problemas más acuciantes del funcionamiento urbano.

En este aspecto el papel de la reforma en el régimen de gobierno capitalino, en los mecanismos de administración y de gestión y, la creación de instancias efectivas de coordinación metropolitana no puede ser más estratégico. Ya que las posibilidades de una reordenación que le de futuro, depende de ellas.

Capítulo 2. La Gobernabilidad en la Ciudad del Presidente

2.1 La Creación del Distrito Federal

La problemática fundacional del Distrito Federal como sede de los poderes federales ha sido la manera de hacer compatible políticamente la coexistencia de los derechos ciudadanos, con las exigencias de gobierno que impone la presencia de los poderes federales en su territorio. En particular, resolver el dilema que implica la presencia del poder presidencial y la autonomía del gobierno local.

El debate constitucional de 1823 estableció -no sin resistencias de los representantes del Estado de México- la necesidad de un gobierno federal, a contrapelo de las tendencias separatistas que prevalecían en algunas provincias, y reiteró el carácter político central de la Ciudad de México por las inconveniencias de trasladar los poderes a otro lugar. Entre éstas se consideró: el alto costo que implicaba; razones de seguridad y consideraciones de superficie y población y, finalmente razones comerciales, que colocaban a la Ciudad como el centro de los intercambios del país con Europa y Asia.

La inestabilidad política provocada por la lucha entre centralistas y federalistas, llevó a 32 cambios presidenciales en 20 años y a un nuevo Constituyente en 1856-1857 que replanteó la división territorial del país. En este nuevo constituyente la cuestión de Distrito Federal volvió a ser punto de confrontación ya que el Artículo 49 del proyecto, hablaba de erigir un Estado del Valle de México que no existía y que se formaría de un desmembramiento de territorio del Estado de México. Además de que se preveía, la coexistencia de dos autoridades: la federal y la municipal.

Zarco y Ramírez lograron que se aprobara además del régimen municipal para el gobierno local, -de acuerdo a la propias disposiciones que dictaría el Congreso-, y la erección del Distrito Federal en Estado.

Pero esta erección fue retrasada, hasta la salida de los poderes federales, anulándose en términos prácticos. La solución al conflicto local/federal del régimen político capitalino, se buscó zanjar por la vía de otorgar prerrogativas distintas a las de los demás entidades federativas.

Solo la gran concentración de poder lograda por Porfirio Díaz pudo resolver finalmente con el Decreto de 1899, la cuestión territorial en la creación del D.F. y expedir la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que contemplaba el establecimiento de seis prefecturas y el Municipio de México.

La Constitución de 1917 fue en cierto sentido la culminación del debate local/federal de los constituyentes anteriores, con la creación de un gobierno sui generis: Congreso Federal como poder legislativo local; ejecutivo local (gobernador) designado por el Presidente de la República y Ayuntamientos electos como poder local fragmentado.

Esta estructura de gobierno, en la sede de las nacientes organizaciones obreras del país agrupadas en la Casa del Obrero Mundial, y en la CROM, abrió paso a una intensa lucha por el control de los Ayuntamientos entre éstas.

La Ciudad de México como centro político de las facciones revolucionarias del constitucionalismo y de los opositores a los revolucionarios, fue durante toda la década de los veinte escenario de conflictos políticos entre el gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos.

La lucha por la hegemonía política entre los diversos grupos políticos de los revolucionarios cobró especial virulencia en la Ciudad, donde el Partido Laborista Mexicano y sus dirigentes Luis N. Morones, y Lombardo Toledano, se oponían a la fracción sonorensis encabezada por Alvaro Obregón.¹

¹ Jorge Jiménez Muñoz (1993) refiere una cierta fobia de parte de los revolucionarios norteros a la Ciudad de México. Fobia que se expresó en una comisión de desmantelamiento de las oficinas y dependencias de la Secretaría de Fomento, en 1915 dada por las fuerzas constitucionalistas. Tal clausura se extendió a las escuelas primarias, la universidad y las dependencias del Ejecutivo. México era para estas fuerzas "la ex-capital".

Con el propósito de restar poder y recursos a sus opositores y bajo el argumento de rehabilitar ciertos servicios municipales que se encontraban en deterioro desde los inicios de la revolución, el constitucionalismo norteño federalizó [la Policía (1918), la Educación (1921), los servicios de Salud (1923)].² Cosa que por lo demás habían hecho los gobiernos de todas las ciudades europeas desde fines del siglo XIX, como un vía para desarrollar los equipamientos y la infraestructura urbana moderna (Chardon, B. 1993).

Por otra parte, a finales de los años veinte en que se da la reforma, los actores sociales y las organizaciones populares de diversa índole que se desarrollan en la ciudad y la relación entre ellas y las fuerzas políticas, rebasaba por completo las atribuciones, capacidad y recursos de los municipios y Ayuntamientos.

Al objetivo político de eliminar un bastión opositor, se sumaba el desorden administrativo y financiero de los Ayuntamientos que se auspiciaba por la falta de una Ley Orgánica que delimitara con precisión las atribuciones de los diferentes órganos de gobierno. Los escándalos que en la prensa se publicaban para desprestigiar a la administración municipal, dieron buena acogida al proyecto de reforma de 1928.

La creación del Distrito Federal acabó con la lucha de facciones y la incapacidad fiscal de los municipios y Ayuntamientos, estableciendo una centralización administrativa que garantizara el desarrollo urbano de los municipios del Valle de México, por entonces profundamente rezagados y con un nivel de desarrollo urbano muy desigual.³

² Ivonne Pérez E. Los conflictos del Ayuntamiento de México y la desaparición del régimen municipal. Tesis de Historia 1994.

³ Obregón en el mismo año en que fue asesinado, mando la iniciativa de reforma al régimen de los Ayuntamientos. Además de la crisis administrativa y fiscal de éstos, Obregón refería el traslape de funciones en unos casos, el vacío de responsabilidad y de recursos de los gobiernos municipales, que se generaba con la coexistencia con el gobierno federal, en otros. La metropolización o conurbación era otra de las razones de la iniciativa, que apuntaba la inconveniencia de dividir políticamente, lo que está articulado en los aspectos urbanos. Los opositores de Obregón, laboristas, si bien estuvieron de acuerdo en el diagnóstico e incluso en la formación de una administración central en la Ciudad de México, discreparon del sonorenses en cuanto a la supresión total de los Ayuntamientos y, sobre todo de la supresión del sufragio o la elección directa o indirecta para formar dicho órgano. Ver Erika Berra Stoppa.

La reforma respondió así tanto a la extensión de conflictos urbanos; al deterioro y la casi absoluta ausencia de servicios públicos, así como a la necesidad de emprender grandes obras de infraestructura urbana, reordenando la Ciudad y al objetivo de controlar los conflictos políticos entre los partidos que se disputaban los cargos municipales.

La nueva organización era fundamentalmente administrativa, ya que políticamente la legitimidad del gobierno caía en la persona del Jefe del Ejecutivo y el Legislativo en la Cámara de Diputados.

Las funciones y atribuciones del Departamento del Distrito Federal versaron sobre prestación de servicios públicos, administración de cárceles y policía; vigilancia y control de la beneficencia privada, tránsito, aguas, alumbrado público, rastros, mercados, oficinas de registro civil, planificación y ordenamiento urbano.

El 1º de enero de 1929 nació formalmente el DDF. Su primer regente fue José Manuel Puig Casauranc y su organización implicó cambiar la delimitación de la ciudad:

- 1) Se promulga la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales y se suprimen los Ayuntamientos.
- 2) Se estableció un área denominada Departamento Central para la ciudad de México.
- 3) La ciudad de México quedó integrada por los municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y por partes de Iztapalapa.
- 4) Las trece administraciones municipales restantes se convirtieron en delegaciones políticas, cuyos titulares fueron designados por el regente. La entidad queda integrada con las ex municipalidades de Guadalupe Hidalgo (hoy Gustavo A. Madero), Azcapotzalco, Coyoacán, San Ángel, M. Contreras, Gral Anaya, Ixtacalco, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.

Además de atribuciones en materia de prestación de servicios, el DDF tenía a su cargo reglamentar la planificación de la urbanización y la de expropiación, para organizar el crecimiento poblacional a través de un plan. Dicho plan contempló la proyección de avenidas para agilizar el tráfico, revalorando el centro de la ciudad como eje de las diversas actividades. La perforación de pozos para abastecer agua, la instalación de nuevas tuberías y la reconstrucción del acueducto de Tacubaya; asimismo, iniciar algunas obras de drenaje.

A fines de 1929 el DDF logró formar una estructura administrativa central, dejando atrás las funciones de los antiguos municipios. Se pensaba que ya era posible planificar el desarrollo y dotar de servicios a la ciudad, dejando a los representantes sociales el papel de cuerpo consultivo no electo. Nadie cuestionó el proceso puesto que el DDF se creó sobre el desprestigio de los municipios y se contaba con amplias expectativas al respecto de parte del Estado posrevolucionario.

En los primeros años de la década de los 30 se sucedieron un buen número de regentes, producto de un ambiente político sumamente conflictivo, hasta que en diciembre de 1932 fue designado Aarón Sáenz.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal previó la creación de un Consejo Consultivo, tanto en el Departamento Central como en las Delegaciones, para aglutinar los principales intereses representativos de la Ciudad, con una Comisión de Planificación ligada que operaba a nivel global .

El Consejo Consultivo se integraba con representantes de las Cámaras y asociaciones de comercio e industria, propietarios de bienes raíces, organizaciones campesinas, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, organizaciones de empleados públicos, trabajadores y madres de familia ⁴.

⁴ La composición del Consejo del Departamento Central, con trece miembros en total, está integrada por representantes de: las Cámaras de Comercio (1), de las Asociaciones de Comerciantes en Pequeño (1), de las Cámaras Industriales (1), de las Asociaciones de industriales en Pequeña escala (1), de las organizaciones de propietarios de bienes raíces (1), de las asociaciones de inquilinos (1), de las agrupaciones de campesinos (1), de las agrupaciones profesionales (1), de los empleados públicos y particulares (1), de las asociaciones de trabajadores

En el Consejo Consultivo del Departamento Central las organizaciones participaban como órganos de consulta en materia de reglamentos, revisaban la Cuenta Pública, hacían observaciones sobre la Ley de Ingresos, inspeccionaban servicios y denunciaban deficiencias.

Dichos grupos eran considerados como representantes de la sociedad urbana y debían tener un año mínimo de existencia así como un registro de cien miembros. Por cada delegación había de 5 a 7 representantes. Tenían derecho a ser oídos por el regente y los delegados en materia de reglamentos y servicios públicos; podían inspeccionar servicios, denunciar deficiencias y revisar la cuenta anual del Departamento.

Con el fin de evitar posibles confrontaciones entre la nueva administración de la ciudad y la representación ciudadana, se instauró en ese momento una política de información de actividades del gobierno federal al Consejo Consultivo.

Esta fórmula de administración sin representación política llevó sin embargo, a privilegiar a la gran ciudad respecto al resto del país. En una especie de *trade-off* entre subsidios y menor carga impositiva, a cambio de ausencia de representación política y elección directa, se montó una estructura de gobierno básicamente administrativa que mantuvo la gobernabilidad mientras los supuestos de la misma: Presidente-partido único o hegemónico-sociedad corporativo integrada al gobierno, no variaron.

En la creación del DDF, se superpone la idea de establecer un gobierno administrador y planificador, que diera congruencia y orden al crecimiento de la capital del país, por sobre la idea de un gobierno representativo de los ciudadanos. Nace con la idea de colocar las mediaciones técnicas, administrativas y de control, por encima de las mediaciones políticas, sin suprimirlas del todo. Y de colocar a los interlocutores locales y nacionales asentados en la capital, frente al peso del poder presidencial.

Por esto los instrumentos del gobierno capitalino se asientan sobre el Plan -que desde su nacimiento debía integrar el DDF- y sobre consejos técnicos y consultivos.

no enumeradas anteriormente (3), de las asociaciones de madres de familia (1).

2.2 Estructura de gobierno y espacio político en el Distrito Federal

En la Ciudad de México toman curso y se concretan diversos procesos sociales que tienen que ver no solamente con la reproducción social de la propia ciudad sino también, en muchos aspectos, de país en su conjunto. Su característica esencial como espacio sociopolítico se deriva del triple carácter del Distrito Federal: asiento de los poderes federales, departamento administrativo y centro político y económico nacional.

Los distintos sujetos sociales que se enfrentan o que viven la Ciudad, constituyen la expresión de fuerzas socioeconómicas, políticas y culturales, locales y nacionales, que encuentran en la capital el territorio apropiado para la resolución de sus conflictos o la viabilización de sus proyectos.

En el territorio de la ciudad de México, como sede de los poderes de la federación, coinciden una diversidad de actores sociales que no necesariamente tienen que ver con la dinámica de la Ciudad sino que corresponden a fuerzas sociopolíticas de alcance nacional, que se movilizan territorialmente en el Distrito Federal, porque ahí se localizan sus interlocutores gubernamentales.⁵

Tal fenómeno se ha venido reforzando por la crisis de las mediaciones políticas tradicionales (centrales sindicales, PRI, organizaciones gremiales, familias políticas) del federalismo priísta, que se ha desencadenado por la presencia de gobiernos de oposición en entidades de la república y por el cambio de interlocutores políticos que se ha presenciado durante los últimos dos gobiernos (de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari).

⁵ Esto ha sido muy evidente a partir de 1989 donde las marchas a la Cd. de México desde entidades como San Luis Potosí, como la marcha de Dr. Nava, de Sonora por estudiantes de la UNISON, indígenas de Chiapas, ciudadanos, petroleros y campesinos de Tabasco, mujeres de Michoacán, etc.

La centralidad política de la capital produce un doble efecto de imagen y eficacia de los procesos políticos locales, que se ven potenciados por la confluencia de actores y fuerzas políticas que alcanzan allí su más alto nivel de expresión.

El efecto de Imagen se asocia al impacto de lo que ocurre en la propia ciudad (como el espacio en el cual se resuelven los problemas nacionales) con el resto del país. De tal suerte que podría esperarse, que o bien lo que aquí ocurre debería ocurrir también en el país. O a que el impacto de lo que sucede en la capital sacude la escena política del país en su conjunto.

El efecto de eficacia consiste en que las movilizaciones de carácter nacional que se dan en la ciudad de México, fortalecen y refuerzan a las propias fuerzas locales de la Ciudad que las capitalizan; al tiempo que convierten en interlocutores reales a los movimientos del interior que logran aquí resolver sus conflictos (el caso del navismo, en 1990, del llamado "Exodo" tabasqueño por la democracia en 1991, son algunos ejemplos)

La doble dinámica local-nacional de la Ciudad, produce sinergias políticas en estos actores. Los sujetos surgidos de la dinámica local resultan modificados por la complejidad y la densidad política de la capital federal, elevando su potencialidad como agentes de cambio social, al menos de tres maneras:

- 1) Porque se propician alianzas entre las expresiones políticas de orden nacional y local.
- 2) Porque el proceso de movilización y politización de fuerzas nacionales que se producen en el Distrito Federal es asimilado por las organizaciones locales, convirtiéndose en elemento de enseñanza política para la movilización y gestión de las distintas demandas y actores.

3) Porque la densificación del espacio político de la Ciudad, extiende de modo creciente la incorporación de temas y ámbitos de la vida social al campo político.

Esta definición esencial del espacio sociopolítico de la Ciudad, se deriva de la combinación de los factores que le han dado identidad como régimen de gobierno. En primer lugar del carácter delegado y básicamente administrativo de su forma de gobierno. De su inserción en el sistema político unipartidista-corporativo con el carácter de la " Ciudad que gobierna el Presidente" y, finalmente, la doble dinámica de interés nacional e interés local de los actores y fuerzas políticas.

Esta conjunción ha marcado el tipo de interlocutores del gobierno de la Ciudad con la sociedad capitalina y ha acotado el campo de la demanda social representada, así como el tipo de oferta política posible.

En suma, de la función y el modo de legitimación de las autoridades y fuerzas políticas en la capital.

Estos elementos configuraron un espacio particular de intercambio político, con patrones, clientes, medios, recursos y formas de intercambio que si bien, en gran parte correspondieron a la propia lógica política del establecimiento unipartidista, fueron asimiladas o apropiadas muchas de ellas, posteriormente, por partidos de oposición. Especialmente del espectro de la izquierda.

En el aspecto de la legitimación, el carácter administrativo y no electivo de las autoridades, redujo la construcción de consenso, tanto para el gobierno como para las fuerzas políticas, a la gestión de intereses particulares o sectoriales y a la procuración de servicios.

Los modos para mantener o generar consenso local, se basaron en favores y beneficios otorgados, en servicios subsidiados, excluyendo a la demanda ciudadana propiamente dicha, del proceso político. Por lo que en la medida en que esta demanda ciudadana crece y se desarrolla, se va distanciando del partido oficial, al tiempo que el propio gobierno capitalino queda representando intereses alejados de la población. La caída del electorado que sufraga a favor del PRI y el crecimiento de la oposición de 1970 en adelante es el punto de inflexión en este aspecto.

La politización de lo administrativo no sólo se advierte con "el gestionalismo" en que se cifra la política, sino en el papel central que esta juega en la desactivación del descontento popular. En los mecanismos de control y en el establecimiento de los delicados equilibrios con que opera la Ciudad, el expediente de la gestión de demandas ha sido clave. Y desde luego, en el mantenimiento de la estabilidad política de la urbe.

Esta mezcla compleja de objetivos y de funciones de la administración gubernamental capitalina, ha requerido por lo demás del desarrollo de una tecnocracia urbanística calificada. El "criterio técnico" ha sido un recurso para legitimar decisiones y resoluciones de los conflictos, pero esto no ha cambiado el resultado político que arroja el sistema como tal.

Entre estos resultados cabe mencionar tres:

1. Por una parte, como efecto de la no electividad de los gobernantes, se ha diluido a grados extremos aún comparados con el resto del país, la relación entre responsabilidad pública- representación política- legitimidad- autoridad. Este aspecto este quedó descubierto a partir de 1988, cuando la Cd. del Presidente quedó gobernada por un partido que perdió las elecciones en la Ciudad.

2. La condición no electiva de las autoridades y la ausencia de representación política, indujo una debilidad estructural en las instituciones de gobierno que provocó un sesgo de la política hacia la gestión de soluciones a demandas y conflictos. Además de que reforzó el autoritarismo, ya que la palanca presidencial fue cada vez más recurrente, a medida que la sociedad se hizo más compleja y diversificada en sus intereses.

3. La capitalización del consenso y los escasos avances de la democratización, a lo largo de cinco décadas, no se fueron acumulando en las instituciones políticas del gobierno de la Ciudad, o en partidos, sino en los liderazgos de los distintos gremios y organizaciones, beneficiarios de las políticas de concesión y de gestión. Lo que derivó en la cristalización de un fuerte gremialismo y clientelismo de la política.

El modelo de gestión se basó en la indiferenciación de partido-gobierno y fue un escollo permanente a la democratización política. En este sentido las reformas electorales de 1977 a 1991, tuvieron el sesgo para favorecer al PRI en la ciudad. Por otra parte el "gestionalismo" de la demanda social, ha perpetuado una condición de subdesarrollo político entre la ciudadanía, especialmente en los niveles socioeconómicos más deprimidos.

Con el paulatino debilitamiento del entramado unipartidista, derivado de la creciente intervención de la planeación (tecnocracia), así como por la mayor presencia de partidos de oposición y el fortalecimiento de la demanda ciudadana, se fue transformado esta dinámica. Sin embargo, en muchos aspectos el antiguo esquema sólo se ha vuelto pluralista.

En efecto, el incremento de la activación y participación política de la población a través de nuevas organizaciones y de los movimientos sociales, ha presionado el ensanchamiento de canales directos de negociación entre el gobierno de la ciudad y los nuevos intereses.

En tanto el pluralismo político que se ha abierto paso a través del crecimiento de los partidos y el electorado de oposición, se han sustentado ya sea en la incorporación, la integración o la asociación de las organizaciones y movimientos sociales, en muchos casos bajo los mismos esquemas de gestoría o en variantes neoclientelistas. Es débil aún la formación de una cultura ciudadana que reconozca deberes y derechos, costos y límites a la atención de demandas, entre muchos de los nuevos agrupamientos sociales ⁶.

En suma, la cristalización de un mercado político con demasiados clientes para los mismos bienes, escasos cargos elegibles y pocos espacios institucionales de participación ciudadana, ha reciclado el gestionalismo de la política y ha fortalecido a nuevas clientelas.

Previo a la reforma política del régimen capitalino, para los partidos políticos y los representantes populares electos eran confusos los niveles de responsabilidad pública o de competencias, de cada tipo de representación política. Y para la población, pocos claras las diferencias y aún la relación entre sus problemas y demandas y los cargos de elección popular como el de asambleísta, diputado y

⁶ La literatura sociológica que sobre la relación de las organizaciones populares y los partidos políticos se ha desarrollado en México y en América Latina, destaca que éstos grupos son "sujetos sociales en tránsito" en algunos aspectos más allá del simple "demandante", pero más acá del ciudadano que reconoce los costos y la viabilidad de sus demandas. Su autonomía respecto a los partidos, sin embargo, abre paso a una especie de fase superior del clientelismo, basada en la mutua utilización y el mutuo beneficio, entre partidos y organizaciones populares, que constituye una nueva forma de intermediación política, más allá de los mecanismos de integración subordinada del clientelismo corporativo típico del PRI. Ver Touraine (1987), Aldrete (1991).

senador. Aún más para la relación entre éstos y las estructuras de gobierno del Distrito Federal.

Además de que ha prevalecido una sobreposición entre las instancias administrativas federales y locales, que paradójicamente crea vacíos de responsabilidad pública, sobreregulación, al tiempo que prohija corrupción y discrecionalidad a la hora de aplicar criterios, normas y reglamentos. Esto ha estado en la base del crecimiento desordenado de la Ciudad.

La lejanía del órgano legislativo de la capital (Cámara de Diputados), respecto de las temáticas locales que preocupan cotidianamente a la ciudadanía capitalina, reforzó la autonomía del gobierno capitalino respecto a casi toda forma de control.

La Asamblea de Representantes cubrió en este sentido el fuerte vacío de interlocución entre gobierno y representación política ciudadana - que había llegado a ser ominoso-.

Los representantes populares, prácticamente han tenido congestionados sus espacios de gestión. Lo que ha favorecido tensiones entre distintos niveles de representatividad y delegación: presidentes de distritos, asambleístas, diputados, senadores, jefes de manzana y dirigentes de las diversas organizaciones, se disputan el poder y la representatividad, con la misma oferta básica: la gestión de demandas.⁷

⁷ Como un ejemplo de las confusiones de ámbitos y niveles de oferta o de representatividad, la reciente campaña de la candidata del PRI María de los Angeles Moreno, por un escaño del Senado, se basó en una oferta más propia de un Asambleísta, que tiene relación directa con los diversos asuntos de la Ciudad y no en la que tendría que hacer un senador que es, de acuerdo a la constitución representante de una entidad frente a la federación. Aquí un senador vive el pleonismo de ser representante de un distrito federal ante la federación.

Se sobrepolitiza en consecuencia, la administración, la provisión de servicios, las reglamentaciones, y lo técnico-administrativo de la gestión pública, configurando un campo de intercambio político poco flexible y con espacios sumamente estrechos para la construcción del interés público.

En el contexto de gobernantes designados, tal situación eleva la vulnerabilidad de los actos de autoridad del Regente y de los Delegados Políticos.

En este estrecho campo de decisiones, sin tejido político de sustento, la figura del Regente es en realidad la personificación del estrecho espacio público de concertación y negociación política posibles. La Regencia es la expresión del poder abstracto presidencial, sobre un espacio sociopolítico de sociedad "suma-cero".⁸

"La palanca presidencialista" que representa la figura del Regente, sumada a una estructura administrativa autónoma y discrecional, ha sido la única garantía de flexibilidad, que el gobierno capitalino ha tenido, para atender los problemas derivados de una ciudad en crecimiento y complejización social, dándole un espacio de libertad para decidir en los conflictos derivados de las políticas urbanas de la misma. No sin dejar de considerar en su diseño los intereses de los grupos y organizaciones cercanos al gobierno, (principalmente el capital inmobiliario, las asociaciones profesionales de ingenieros o arquitectos ligados a la obra pública y los gremios del PRI).

Pero este es un recurso que ha tendido a agotarse, como fuente de legitimación de las decisiones. Por ello la reforma política de Distrito Federal en 1993-1994, tuvo que proveer de nuevo sustento a la gobernabilidad de la Ciudad del Presidente, en un contexto de creciente competencia partidaria, de crecimiento del electorado de oposición y de complejización social.

⁸ Sociedad "suma cero" es un concepto de Lester Thurow para designar a las sociedades complejas y organizadas, cuya densidad de demandas, muchas de ellas encontradas y contrarias, hace prácticamente inviable cualquier decisión que rompa los delicados equilibrios, que sostiene el acuerdo.

La palanca presidencialista como recurso de gobierno, permitió resolver por más de cincuenta años las presiones recurrentes derivadas del crecimiento urbano y de la confrontaciones de intereses. Pero los problemas políticos y las presiones sociales se resolvieron propiciando muchas veces un alto grado de desorden urbano, sin canales institucionalizados para armar una articulación congruente y de largo plazo, entre la forma de gobierno, la estructura urbana y las organizaciones políticas y cívicas.

El crecimiento explosivo de la población de fines de los sesentas en adelante, la complejidad que fueron adquiriendo las soluciones a las demandas ante la tupida red de intereses que se fueron asociando al territorio, modificaron el contexto en que podía operar una administración centralizada.

En tanto un creciente distanciamiento respecto a la población y a la ciudadanía, debilitó los márgenes de eficacia, legitimidad y control de las autoridades capitalinas. Los límites de esta estructura se han hecho ya evidentes y las consecuencias urbanas de su funcionamiento están a la vista.

"La falta de derechos políticos para elegir autoridades que se había suplido en alguna medida por una ciudad que concentraba buena parte del desarrollo económico del país y que gozaba de los mejores servicios de cultura, educación, salud y desarrollo urbano ...comenzó a erosionarse en los últimos 15 años cuando los costos de la concentración económica y demográfica, conjuntamente con el deterioro del medio ambiente y la calidad de vida y de las políticas para frenar el crecimiento, fueron elevándose. En forma concomitante... la aparición del movimiento urbano popular, la emergencia de nuevos

actores sociales y el surgimiento de una ciudadanía políticamente más activa y plural,...llevaron el tema del gobierno de la ciudad, al centro del debate político..." (Periódico Cohen, M. 1993 mimeo)

Por esta razón, las iniciativas para el desarrollo de nuevas instituciones de representación, como las Juntas de Vecinos, la ARDF, los cambios en las instancias de la administración capitalina, que se vienen dando desde los años setentas, y recientemente la reforma política camachista, dan muestra de la presencia de un patrón de ajuste incremental entre las estructuras de participación y el carácter del gobierno de la Ciudad, que no va a culminar con la reforma aprobada en 1993.

El paso de una Ciudad representada por los gremios en 1928, a una ciudad de partidos y ciudadanos es la síntesis de esta historia política del Distrito Federal que nace de su propia paradoja fundacional.

Resumiendo lo anteriormente expuesto tenemos que el mercado político capitalino es la condensación de:

- a) Los diversos actores, gremiales, sectoriales, popular-urbanos y ciudadanos, así como sus variadas demandas de bienes materiales o morales, que en conjunto representan una amplia gama de intereses, poco recuperada en la elaboración de la oferta política de todos los partidos.
- b) Los espacios, estructuras y formas institucionalizadas de la representación política; su escasa relación con el proceso de toma de decisiones y la gestión pública del gobierno de la ciudad.
- c) Los partidos políticos, sus formas y mecanismos de captación y agregación de la demanda social, y los ejes cultural-políticos en los que encuadran a los

diferentes actores sociales, sobre los que configuran el planteamiento de los conflictos y las soluciones.

d) El campo de la problemática urbana de los servicios de consumo colectivo, y el ámbito particular de los problemas ligados a los intereses específicas de cada sector, actor o gremio, en contraste con el ámbito de solución y competencia de las autoridades capitalinas. Esto último caracterizado por una reducción a lo administrativo, lo urbanístico y fuertemente cargadas a la negociación casuística, más que a las soluciones de proceso gubernativo con base a normatividad.

Capítulo 3. La Transformación sociopolítica de la Ciudad de México

De acuerdo al planteamiento desarrollado en el capítulo dos, el espacio público y el mercado político del Distrito Federal, ha sufrido profundas transformaciones desde su creación en 1928.

Considerando el cambio en el eje de las demandas sociales, el relevo de actores sociales que ocupan el centro del conflicto y de la interlocución política, así como las relaciones que éstos guardan con el sistema de partidos y el régimen de gobierno de la Ciudad, se ha efectuado en la presente tesis un esfuerzo de periodización que recoge los grandes trazos de la historia política del Distrito Federal. Esta periodización implica que hagan grandes cortes pero de ninguna manera significa que en cada fase otros actores sociales no centrales no estuvieran ya presentes en la escena.

La periodización propuesta es, sin embargo pertinente en la medida en que se basa en una reconstrucción del proceso de gobernabilidad y de representación que se da en cada momento, de acuerdo a sus actores centrales.

En base a esto distinguimos tres grandes etapas: La Ciudad de los Gremios cubre la historia de las relaciones sociedad- gobierno durante los años que van de 1930 a 1957. Es una etapa en que a pesar de que hay dos elecciones competidas, los partidos políticos tienen poca presencia electoral y poquísima importancia en la función de gobierno. Excepción hecha del PNR-PRM-PRI. La gobernabilidad de esta fase está sustentada en las organizaciones gremiales, las asociaciones profesionales, las cámaras de comerciantes, industriales y propietarios de inmuebles, que son los actores fundamentales de la mediación política entre el gobierno y la sociedad.

En la etapa siguiente, de 1967 a 1985, son los movimientos sociales los grandes actores de la Ciudad, por eso denominamos esta etapa como la Ciudad de los Movimientos Sociales. En esta fase, sin que se elimine la presencia y el peso de los actores anteriores - quienes continúan ejerciendo influencia a través de sus órganos propios -, la legitimación de las decisiones de gobierno y la relación gobierno-sociedad en el D.F., se ha salido del cauce que representa el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, quedando sujeta a la

interlocución con los nuevos actores: el Movimiento Urbano Popular, las asociaciones vecinales, y de residentes, que se ubican fuera de los marcos corporativos del unipartidismo.

De este momento data el surgimiento del distanciamiento entre gobierno y sociedad, que abre la línea incremental de reformas en el gobierno y la administración capitalina, como en el propio sistema político, dado la importancia estratégica de la Capital.

Finalmente la fase que corre de 1977 a 1987, *La Ciudad de los partidos y los ciudadanos*, por que son éstos y las organizaciones ciudadanas los que toman el mando en la centralidad de los conflictos y en la interlocución con las autoridades. Las elecciones y la participación ciudadana se tornan un punto central; la representación política y los proyectos de cambio adquieren carta de ciudadanía en los debates.

El impacto de ésta fase en las reformas al gobierno capitalino es inculcable. Esto se constata en el hecho de que ha sido durante la misma en que se han ubicado las reformas más importantes al régimen capitalino desde 1928, como es el caso de la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1986 y, la constitución de bases para un gobierno propio - compatible con su carácter de sede federal- de 1993.

3.1 La Ciudad de los Gremios (1930-1957)

El Consejo Consultivo nació y fue concebido como un órgano para procesar los diversos e incluso contrapuestos intereses y demandas sociales de la ciudad, creando un tejido de organizaciones en los diversos planos de la urbe. Fue una forma de compensar a los ciudadanos de la ausencia de autoridades electas, al tiempo que brindar al gobierno mecanismos para administrar políticamente, la enorme diversidad de situaciones y posiciones en una población muy activada políticamente.

Con esta estructura el gobierno aseguraba una cierta jerarquización y ordenamiento de actores sociales y agentes económicos; articulando las organizaciones vecinales y barriales al plano micro de las decisiones delegacionales, y las organizaciones agregadas, los frentes, las Cámaras de la entidad, al plano macro del gobierno central.

Se dio paso así a una estructura de gobierno que correspondió a una ciudad donde los gremios son los principales actores y factores de la ciudad y el gobierno.

Esta estructura buscó ser compensada o contrapesada, con la creación en 1930 de una Comisión de Planeación y las Juntas de Mejoras Materiales, creadas al calor de la Ley sobre Planeación General de la República, que incorporó a grupos de técnicos ligados a la planeación de las obras de urbanización de la ciudad.

Así se incorporan académicos y profesionistas diversos Colegios y Asociaciones como la Barra de Abogados, el Centro Nacional de Ingenieros, la Sociedad de Arquitectos, empresarios y funcionarios del turismo, banqueros. etc.¹

Entre 1924 y 1930, los gobiernos revolucionarios, buscaron su reconocimiento y consolidación articulando a los intereses más armados, estables y formalizados de la época, como los obreros, los campesinos, los sectores de clases medias y profesiones libres; en un complejo aparato de representación sindical y política que procesaba sus demandas, asegurando el control.

La dinámica política detonada por la Revolución, el triunfo de las ideas de la democracia popular, la justicia social y el fuerte peso de la presencia del Jefe del Ejecutivo, se abonaron con el carácter no electivo del gobierno del Distrito Federal, para conformar una **democracia peticionaria**.

¹ La tecnificación de la política urbana que se comienza a introducir a partir de 1933, con la Comisión del Programa de Planificación, busca excluir a las organizaciones populares, (inquilinos y colonos) crecientemente influyentes en el plano político, de las decisiones sobre la urbanización y desarrollo de infraestructura, que no eran más que proyectos de valorización económica del suelo, que afectaban no pocas veces, los intereses de aquellos. Ver Cisneros, op cit.

Sobre esta base, la extensión de la organización social que propiciara el cardenismo, significada en una especie de **revolución urbana**: "la ciudad de las colonias populares", genera una amplia demanda social, que coloca al gobierno capitalino sobre una pauta central de mediación política: la regularización de la tierra, interviniendo en los litigios de la misma, y la dotación de servicios.²

El enorme crecimiento de las colonias populares en el régimen cardenista, se produce por vertientes: por una parte la propia Ley de Reforma Agraria, previa la creación de zonas "urbanas" en los ejidos, llamadas centros de población, con una dotación especial de tierras. Así para 1938, por expropiaciones y otros mecanismos, se formaron 8 nuevos ejidos y se ampliaron 23 con un total de 6,820 has. que representaban en conjunto la mitad del territorio del Distrito Federal. Este expediente propició el crecimiento de las periferias, mediante la venta ilegal de terrenos ejidales.

Por otra parte, la **revolución urbana**, variante de la reforma agraria, animaba la ocupación, las invasiones y expropiaciones de suelo urbano dentro del perímetro de la Ciudad, para la creación de colonias populares. Por este expediente los asentamientos populares crecen, en forma masiva y repentina unas veces, y otras, como producto de la organización previa de demandantes.

A partir de entonces, tanto los mecanismos de formación de consenso; la acumulación de crédito político; la formación de liderazgos, o el fortalecimiento de las organizaciones sociales; comienzan a pasar por la gestión de demandas ligadas al hábitat (tenencia del suelo, servicios básicos, transporte y equipamiento urbano, escuelas, centros de salud, centros de recreación ,etc.).

² Según Perló en 1940, poco más de 10 mil lotes y 60 mil habitantes de 18 colonias se crearon por este mecanismo. Sin embargo muchas de ellas permanecieron con carencias en materia de drenaje, agua potable, pavimentación y alumbrado hasta entrados los años cuarenta.

En un esquema de administración política, vinculado a los diversos ciclos de la política electoral por un lado. De otro, ligado a las líneas de planificación y a la política urbana del gobierno capitalino ³.

Por estas razones a partir del gobierno de Cárdenas, la proliferación de estas organizaciones de colonias, que en muchos casos eran la expresión urbana de organizaciones de trabajadores industriales o de otras actividades productivas; y en otros, expresión de contingentes de desempleados, trabajadores ambulantes, u oficios independientes, fue coincidente con la génesis del sistema político unipartidista y corporativo que dominó la escena nacional hasta la Reforma Política de 1977.

Como las nacientes centrales obreras como la CTM, o la propia CROM, tomaban a su cargo la organización de sus trabajadores o incluso de trabajadores ambulantes, en la dimensión de vecinos, colonos, madres de familia, etc., adquirieron una presencia territorial y se hicieron interlocutores de las políticas urbanas.

La forma privilegiada de estas primeras organizaciones de colonos o de inquilinos fue el "sindicato" de tal o cual colonia, agrupadas ya, en la Federación de Organizaciones de Colonos Socialistas del Distrito Federal; en la Confederación Nacional de Colonos; en el Bloque Revolucionario de Colonias del Distrito Federal, o en otras nomenclaturas ligadas a las centrales obreras, e incorporadas al Partido de la Revolución Mexicana de Lázaro Cárdenas.

Al incorporarlas al Consejo Consultivo, el Presidente Cárdenas modifica el precario equilibrio establecido en entre los sectores políticamente influyentes y los económicamente decisivos y, cambia los interlocutores del gobierno de la Ciudad, dando al partido y las organizaciones sociales un paso fundamental.

³ Legorreta, J., Op. cit., destaca que las redes de agentes y relaciones que se establecen entre los grupos de promotores ilegales de vivienda y su vinculación con los procesos electorales, con las campañas, con el ascenso y descenso de los gobiernos, y muestra que se da en estas organizaciones toda una trayectoria de activación, ocupación del suelo, cumplimiento de ofrecimientos o, de aplazamiento y desactivación, según los momentos que marcan distintas necesidades políticas de los líderes y el PRI. Sin embargo este fenómeno no es exclusivo de los liderazgos del partido oficial, ya que se presenta con variantes en otros partidos de oposición, principalmente de la izquierda.

"Trabajadores y representación ciudadana seguían estrechamente unidos. Así mientras en las nuevas colonias surgían representaciones vecinales, ligadas al partido del gobierno, en el Consejo Consultivo se mantenía la representación de las organizaciones de trabajadores y de una sociedad urbana que estaba cambiando rápidamente". (Cisneros, op. cit).

Como resultado el Consejo Consultivo pierde el peso político que tuvo durante el Maximato y se debilita su ingerencia en asuntos de la Ciudad. El creciente peso de las organizaciones de trabajadores tanto en la dimensión sindical como en la urbana, así como el fortalecimiento del partido como el canal privilegiado de la gestión social, vacía de significado al Consejo Consultivo.

Adicionalmente, hacia fines de los años veinte, el surgimiento de automotores con carrocerías y plataformas, abrió la posibilidad de crecimiento a las organizaciones de camioneros, dando este servicio a las nuevas zonas, que carecían de vías e infraestructura tranviarias. Dicha alternativa que fue auspiciada por las propias autoridades capitalinas, favoreció a los grupos transportistas, quienes rápida y crecientemente se articularon al partido. Serían a partir de entonces un gremio con gran capacidad de presión tanto en el partido local como en el gobierno capitalino.

Las colonias populares y la estructura de liderazgos establecidas a través del partido del gobierno se convirtieron así, en la verdadera fuerza política del PRM en la ciudad a través de la Federación de Colonos del D.F.; que alimentó a su vez, a la naciente Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), el tercer sector del PRI en 1943.

A partir de entonces el Consejo Consultivo se mantuvo prácticamente con la misma composición hasta 1970 en que la reforma de la Ley Orgánica del DDF, establece la creación de las Juntas de Vecinos, pero ciertamente fue perdiendo peso por la desaparición de los consejos delegacionales y la supresión de su funciones propiamente consultivas.

El Consejo del Departamento Central se mantuvo hasta 1970, pero era meramente decorativo, ya que mientras los intereses gremiales se canalizaban a través del partido (CNOP), los intereses de los propietarios de bienes inmobiliarios, en su mayoría jefes

revolucionarios, se mediaban directamente con el Jefe del DDF. Y los profesionistas se articularon a una Comisión de Planificación y a la Comisión Reguladora del Crecimiento de la Ciudad, creada en 1947.

Así, el D.F. se convirtió en el modelo para una política gestionalista entre los sectores populares, los grupos de interés, el partido y el gobierno. Juntos construyeron la base del patrimonialismo político en la que se consolidó el unipartidismo y la cohesión interna de la clase gobernante posrevolucionaria.

Pero no todo fue miel sobre hojuelas. Las contradicciones y tensiones del arreglo obligaron al gobierno de la Ciudad a generar nuevos contrapesos para reducir la politización de los programas y obras de dotación de servicios, controlar los permanentes conflictos entre liderazgos y organizaciones, o el crecimiento inconveniente de ciertas organizaciones. E incluso inducir orden en el crecimiento urbano ⁴.

Hacia fines de los treinta y casi en cada una de las décadas siguientes (en los años cuarenta y principios de los cincuenta, y a fines de los sesenta) el surgimiento de la oposición (almazanista o henriquista o, panista), concita el apoyo de sectores medios urbanizados que se vuelven serios críticos de los procedimientos políticos y electorales, comenzandose a formar a partir de entonces un segmento social de clase media alta, distante de los sucesivos gobiernos.

Otra vertiente de conflicto y tensión entre el gobierno y las organizaciones del partido, tuvo que ver con los propios ciclos de ajuste y expansión en el crecimiento de la ciudad, que la propia administración capitalina sufría. Las relaciones entre el partido oficial y el gobierno de la Ciudad, además de reflejar ya los cambios sexenales de gobiernos; respondía veces a la necesidad de establecer equilibrios entre las diversas organizaciones del partido; veces, reaccionando ante la evolución de la economía y los recursos presupuestales. O, en consecuencia a la política de asentamientos humanos en ocasiones permisiva o restrictiva.

⁴ En este tenor se crean en 1941 las Asociaciones Pro Mejoramiento de las Colonias, antecedentes tempranos de las actuales Juntas de Vecinos, con representantes electos en asamblea, en una estructura que doblaba a los Comités Regionales del partido. Cisneros (1992).

Así, a la promoción de asentamientos irregulares entre 1934 a 1945, siguió una política de restricción y formación selectiva de colonias populares. La nueva expansión a partir de los años cincuenta, sin embargo, queda ya en muchas zonas en los territorios del Estado de México, que a partir de entonces cobra un crecimiento demográfico vertiginoso.⁵

El crecimiento del territorio y la mancha urbana, producto de proliferación de colonias dotadas de tierra, pero no de servicios, obligaron a una nueva extensión en los límites del Distrito Federal, en 1941. Lo que amplía la carga presupuestaria para dotar de servicios y evidencia la necesidad de ordenar y controlar mejor el crecimiento urbano.

Pero el crecimiento industrial que propicia la Segunda Guerra, detona una nueva expansión que hace inviable el control e inexistente la planeación. Como resultado, se violan disposiciones del uso de suelo relativas a la características que debían observarse en la instalación de industrias, en las zonas habitacionales, los fraccionamientos, los negocios, etc. según la Ley de Planificación revisada en 1936.⁶

La expansión de la mancha urbana y la industrialización que va angostando el espacio económico de las actividades agropecuarias en la periferia, amplía el espacio y reproduce los grupos de demandantes de servicios, ligados al partido.

⁵ En parte este crecimiento fue estimulado por la Ley de Planeación del Distrito Federal de 1953, que castigaba con aportaciones adicionales de los fraccionadores, cada m² de superficie vendible, además de la donación del 15% de superficie para vías públicas. Así las zonas conurbadas del Estado de México, se toman por su escasa regulación y la creciente complicidad de las autoridades municipales, en el espacio privilegiado de los llamados promotores tolerados.

⁶ El Presidente Cárdenas modifica la Ley de Planeación de 1933 y establece el Reglamento de Fraccionamientos en 1936, con el objeto de hacer obligatorio para los fraccionadores, la provisión de la infraestructura de servicios básicos y la dotación de áreas para equipamientos, esparcimientos, etc. en los desarrollos urbanísticos que se efectuaran. Sin embargo, como la mayor parte de los reglamentos que se expidieron en este campo, fue letra muerta.

Este canaliza sus demandas y consolida sus liderazgos con el apoyo del gobierno. Camioneros, comerciantes ambulantes, fraccionadores, ejidatarios, etc., van capitalizando e influyendo en el crecimiento de la area metropolitana, al paso que amplían y diversifican sus ámbitos de acción.⁷

Un elemento a la postre central para el reforzamiento de la estructura gestionalista y en el control del gobierno de la ciudad, fue el decreto de congelación de rentas en la vivienda inquilinaria - establecido durante la Segunda Guerra por Avila Camacho y declarado vigente por tiempo indefinido por Miguel Alemán-. El decreto siega el crecimiento de la inversión inmobiliaria en vivienda de alquiler y alimenta el proceso de crecimiento periférico.

En el régimen alemanista, la estructura administrativa del gobierno capitalino crece, las atribuciones del Consejo se reducen y se va imponiendo en las organizaciones del partido un ritmo más pausado y un control mayor.

Al concluir la guerra, las modificaciones constitucionales que en materia económica y otras, se habían agregado a las atribuciones presidenciales, habían consolidado la base del presidencialismo mexicano -que alcanza sus más altas expresiones con Adolfo Ruiz Cortines y López Mateos-.

La " Ciudad del Presidente", con Miguel Alemán cobra en consecuencia, un época de esplendor monumental como expresión de la obra pública del Estado Revolucionario. Los grupos del capital inmobiliario, las asociaciones profesionales de ingenieros y arquitectos serán actores privilegiados en esta nueva etapa.

La Ciudad significó a partir de entonces, la expresión más clara del modelo político y económico de la Revolución hecha gobierno, donde se concentraba " la esencia nacional" : el Conservatorio Nacional, la Ciudad Universitaria sede de la Universidad

⁷ El transporte ejerce una gran influencia en el patrón de urbanización de la ciudad, en el crecimiento de las periferias y en la conurbación metropolitana, ya que abre la posibilidad de poblamientos en las zonas aledañas a carreteras, vías, o otras vialidades y facilita el traslado de la población. Por ello, los grupos de fraccionadores ilegales, se diversifican hacia las rutas de transporte suburbano, e incluso en los últimos años, en las periferias de los municipios de Estado de México, incursionan en la dotación de agua -mediante pipas- y gas. Ver Ibarra, Valentín (1983),(1991) y Legorreta (1991).

Nacional, el Auditorio Nacional, y en suma las expresiones más acabadas de la cultura y el espíritu del país se resumían en sus edificios, sus avenidas, sus monumentos. El gobierno como programa de obras fue la quintaesencia del alemanismo en la Ciudad.

La Ciudad de México, la Capital Federal, era el ombligo político de la nación y la joya deslumbrante del desarrollo producto de la Revolución Mexicana, donde se canalizaba una parte creciente del presupuesto federal. Alemán y su regente Aarón Sáenz, construyen "la capital centralista del federalismo a la mexicana".

En cuanto a sus relaciones con el PRI, el gobierno de Alemán adopta una política de apoyo selectivo a las organizaciones y liderazgos populares y gremiales. Los cuales quedan sujetos a las modificaciones del proyecto económico de modernización y replantea las alianzas con sectores y clases sociales. En la Ciudad esto se traduce en protestas, movilizaciones y en la canalización de algunas de ellas al Partido Popular.

El resultado y la expresión de este giro, es el estrechamiento de los espacios para la formación de consenso a través del PRI y el fortalecimiento de nuevos espacios, pero para otros interlocutores: los empresarios industriales nacionales y extranjeros, los banqueros, el capital inmobiliario, las empresas constructoras y el moderno capital comercial que en conjunto canalizaron en la Ciudad una inversión considerable.

La regencia uruchurtiana (1952-1965) marca simultáneamente el auge y el declive de la Ciudad de los Gremios. Es el período en que la sociedad capitalina muestra un rostro nuevo, más diverso, laico y secular, con niveles más altos de escolaridad y con grados mayores de atención en cuanto a servicios e infraestructura urbana esencial. Es también la época de la consolidación del influyentismo, el clientelismo y la urbanización selectiva de colonias.

La burocratización del aparato de gobierno de la Ciudad era ya notable, en una administración que buscaba normar y ordenar todas las actividades. Las incongruencias y duplicidades entre la administración y disposiciones locales, con los ordenamientos federales se hacía ya evidente, poniendo de relieve una contraposición de funciones y atribuciones entre ambos niveles. Esta contraposición y duplicaciones serían a la postre, responsables de muchas de las tendencias más negativas generadas por el desarrollo urbano, o de los vacíos más inexplicables en materia de regulación urbana.

La Ciudad y el territorio federal mostraban ya dos lógicas de gobierno que se contraponían -anulándose a veces-, frente a la novedad de los problemas de la urbe. Un ejemplo muy ilustrativo apuntado por Cisneros (1992), es la contraposición de disposiciones y políticas sobre ocupación de terrenos entre las autoridades capitalinas y la SRA. Ya que mientras el DDF prohibía toda ocupación irregular de tierras, las autoridades agrarias federales las solapaban y permitían, amparadas en el reglamento de zonas de poblamiento ejidal que abrían posibilidad a la formación de un núcleo urbano en los ejidos de la Ciudad.

Sin embargo no era este el único campo en el que las disposiciones y reglamentos locales y federales se duplicaban o contraponían, dando espacio a una enorme discrecionalidad en la aplicación de los mismos y, abriendo paso a una pingüe corrupción entre autoridades de diversas jerarquías.

El desajuste en las políticas territoriales, sumada a la escasez de recursos presupuestales ante la abultada demanda por servicios de la creciente población asentada en colonias irregulares; crea una fuerte demanda política que choca con una estructura de liderazgos del PRI muy consolidada y rígida ya para estas fechas. Que funciona y se mueve a partir de sistema de cuotas, por protección, apoyo o gestoría, esquilmando a los ya abrumados pobladores precaristas.

Además de que cada vez era mayor el desajuste entre los objetivos de los liderazgos del partido y la racionalidad de la política de urbanización del DDF.

Ante esta situación los colonos podían satisfacer su demanda de suelo invadiendo u ocupando terrenos, pero ingresaban con ello a un sistema de gestión y clientelismo terriblemente oneroso y lento para la regularización de los lotes y la dotación de servicios, amén de los costos de construcción de vivienda.⁸

⁸ Los costos de agua, transporte y gas de los pobladores de estos asentamientos llegan - según estimaciones de Legorreta (1991), a ser entre 10 y 25 % más elevados que para el resto de la población. De modo tal que se estima que el costo global de la ocupación ilegal de suelo, la vivienda y los servicios de estos asentamientos, rebasa los costos de la urbanización realizada por el gobierno y los empresas fraccionadoras, además de requerir un proceso de entre 20 y 30 años. Es hasta la tercera generación -considerando el patrón de nupcialidad y fertilidad de estos grupos-, que las viviendas y las colonias así desarrolladas cuentan con todos los servicios urbanos. Cfr. Legorreta Op.cit.

La rigidez de la estructura clientelista de lo que se ha llamado el corporativismo urbano, junto a la subordinación de los liderazgos a los vaivenes de la política del gobierno capitalino, llevó al surgimiento de nuevas organizaciones de colonos. Estas que al inicio buscaban solamente diversificar o ampliar la representación de colonos ligada al PRI, rompiendo el monopolio de la Federación de Colonias Proletarias del D.F. afiliada a la Federación de Organizaciones Populares del D.F. (a su vez CNOP), abren la formación de organizaciones que dan origen al Movimiento Urbano Popular, a partir de 1968.⁹

El complejo y contradictorio entramado formado entre el partido, los gobiernos y los colonos, comienza su fractura entre 1964 y 1965, cuando por la construcción de un puente entre la Calzada de Tlalpan y la carretera a Cuernavaca, fueron desalojados asentamientos en Santa Ursula, provocando el incidente la salida de Uruchurtu, por presiones del propio PRI.

El nuevo Regente, un hombre formado en el partido y en la burocracia sindical del DDF, zanjo la cuestión entre el PRI y el gobierno, a favor del primero, ya que el DDF deja campo libre a los liderazgos del partido, para reforzar la especulación sobre los ocupantes de suelo. Pero el acontecimiento había dado lugar a la profundización del descontento y al surgimiento un núcleo oposición al partido entre los grupos de colonos.

Tres años después, el movimiento estudiantil, con la activación de colonias populares y la participación de las nuevas clases medias de ciudad, sepultaría al gobierno del los gremios.

⁹ Con ese propósito se forma en 1962, la Comisión Depuradora de Colonias Populares de las Colonias Proletarias del Distrito Federal, año en que podría ubicarse los inicios del Movimiento Urbano Popular. Ver. Quezada, José Luis, (1989).

3.2 La Ciudad de los Movimientos Sociales (1967-1987)

La historia sociopolítica de la ciudad de México es inexplicable en muchos de sus perfiles sin la intervención de los movimientos sociales y la organización popular, que han tenido un larga trayectoria en la Ciudad, desde la Colonia. No obstante, en los últimos cuarenta años, y aún en la última veintena, su influencia ha sido decisiva y creciente, tanto sobre el resto de las organizaciones sociales, como sobre los partidos y las propias instituciones de gobierno.

Numerosos autores, relacionan el surgimiento de los movimientos sociales, con la pérdida de centralidad del movimiento obrero, que se constata como un hecho sociopolítico en la mayor parte de las sociedades occidentales, a partir de los años setenta. Desde diferentes enfoques sociológicos, autores como Castells, Borja, Alberoni, Melucci, Habermas, Offe, vinculan el surgimiento de los movimientos sociales, con la crisis del Estado Benefactor, la burocratización de la política social y en general la emergencia de la sociedad civil frente a la sociedad política.

Más allá de las diferencias estos autores reconocen que estos nuevos movimientos sociales fueron estimulados por la explosión de las urbes, las diversificación social y cultural de las sociedades pos-industriales, la fragmentación del espacio urbano de la "Ciudad del Capital" (Folín, Mario, 1979), y en general de la crisis urbana.

Conceptualmente, los movimientos sociales recuperan la variedad de expresiones que sobre la gestión del espacio urbano, surgen para hacer posible lo que se llamó : el derecho a la ciudad (Lefevre, H. 1977). En este marco la acción colectiva se articula en el eje de tres temas fundamentales: 1) las demandas centradas en el "consumo colectivo", en torno a los bienes y servicios directa o indirectamente proporcionados por el Estado; 2) La defensa de la identidad cultural asociada a un territorio concreto y organizada alrededor del mismo; 3) La movilización política en relación a las decisiones de la administración y gobierno, relacionadas con el espacio local y, finalmente, la demanda por la participación y la gestión local.

El derecho a la ciudad, que buscan hacer efectivo estos movimientos, se traduce en la búsqueda de condiciones de vida y en el despliegue de estrategias de sobrevivencia; en la conquista de un lote para construir una vivienda y en la lucha para tener acceso a servicios de consumo colectivo.

Pero si bien en la Ciudad de México, la cuestión de la vivienda y en términos más generales del hábitat, ha sido una fuente permanente de generación de organización y movimientos sociales, no ha sido la única.

Aquí, la organización social, es un mecanismo de acceso a vivienda y servicios, para una amplia gama de grupos (colonos, poseionarios, inquilinos, solicitantes de tierra urbana, demandantes de servicios públicos, trabajadores no asalariados, y asalariados, comerciantes ambulantes, obreros, artesanos, empleados de servicios, etc). Pero también ha abierto paso al desarrollo de nuevos temas y grupos ligados a la formación del espacio público, de la participación, la responsabilidad política de los gobernantes, las libertades y la democracia.

El proceso ha sido largo y sinuoso, pero constante. La centralidad de la Ciudad de México como principal asiento de la clase obrera y las capas medias y como el principal polo de atracción de la población expulsada de la zona central del país, convirtieron a " La Ciudad del Presidente", en el corazón político del país y caja de resonancia de toda la nación, sobre todo a partir de los años sesenta en adelante.

El movimiento popular- estudiantil de 1968 es la mojonera histórica que marca la entrada a este nuevo escenario. No solamente porque sacude los cimientos de la estabilidad política conseguida en casi treinta años, sino porque inaugura una dinámica de ruptura y rearticulación política de largo alcance, entre los grupos sociales, obreros, populares y de clases medias, respecto a los ejes tradicionales de consenso y hacia nuevas claves de articulación.

A la postre, la articulación entre estudiantes, centros universitarios y académicos, colonos, grupos religiosos, dan origen a la constitución de un nuevo espacio social caracterizado por la autonomía y la lejanía de los círculos gubernamentales, que cobró durante un período una postura antigubernista y de autoexclusión frente muchos ámbitos

de acción política. Pero que más adelante se evidenció como el gérmen de una nueva cultura política.

Hacia fines de los sesentas, la sociedad y la cultura de la urbe se vuelven complejas. Nuevos sectores obreros más jóvenes y con mayor calificación crecen y cuestionan las formas tradicionales de control sindical. Los medios de comunicación, en particular la prensa, se sacude de su sueño laudatorio a todo lo oficial y los intelectuales se distancian del sistema. Crece a partir de entonces la oposición política al gobierno y a su partido entre la ciudadanía capitalina.

Por otra parte, es el inicio del prologado agotamiento del modelo de crecimiento sustitutivo con Estado proteccionista e interventor (1965-1982). Y el cierre del ciclo del desarrollo estabilizador, que abre la década de los setenta con repliegue de inversiones, crecimiento de la deuda pública e inflación.

Para la política urbana, el inicio de esta fase en 1970 marca asimismo, el comienzo de una brecha creciente entre: los recursos captados por las contribuciones y diversas fuentes de ingresos fiscales, relacionadas con los servicios prestados y reglamentaciones y, la necesidad de desarrollo de infraestructura y servicios para la población. Como resultado de esto se debilitan la tesorería capitalina y para mediados de la década, la deuda pública del DDF, se ubicaba en 34,182 millones de pesos, sobre un presupuesto que para 1976 llegaba a 15,644 millones.¹⁰

En el ámbito de las organizaciones de colonos, habría que señalar que la política urbana del DDF hasta los años sesentas, había consistido en la introducción y provisión de servicios, careciendo de una política de vivienda popular. Y que para principios de la década de los años setentas la relación entre la ciudad "servida" y la ciudad "precaria" exhibía una brecha considerable cuyo rezago se venía cubriendo merced al trabajo que los propios

¹⁰ A principios de los años setentas las participaciones por impuestos federales del DDF, constituían menos del 30% de sus ingresos. Para 1978 habían subido a 49% y llegaron hasta 82% en 1983. El impuesto predial, en cambio, contribuía en un 22% a los ingresos ordinarios, bajando al 10% y al 11% en 1980 y 1981. El pago de derecho al agua, no representaba más del 4.3% y el rubro de producción y transacciones inmobiliarias no rebasaba el 2.9%. Por lo que en conjunto no existía ninguna relación entre el costo de los servicios y el pago por estos. Ver Connolly, Priscilla (1983).

colonos y ocupantes del suelo efectuaban ¹¹.

Es decir se había abierto una gran espacio de intervención social al margen del partido oficial, donde se desarrollan diversas iniciativas de sobrevivencia (cooperativas de consumo, alfabetización, dispensarios, etc.). Esta intervención sienta las bases de un nuevo tejido social que rompe el monopolio de la gestión y la asistencia por medio del PRI y la exclusividad del Estado en la política social. Sobre este espacio se fincaría el desarrollo de actores autónomos y el surgimiento de nuevas subjetividades en las décadas siguientes.

En conjunto, las nuevas condiciones sociopolíticas de la Ciudad dan paso a una cierta modificación en las formas de manejo gubernamental respecto a las organizaciones populares. Los mecanismos se vuelven más complejos, combinando negociación, cooptación y represión. Lo que da lugar al surgimiento de nuevos interlocutores o formaciones políticas, ya sea que se sumen al partido oficial; que se mantengan autónomas o que se vinculen a los nuevos partidos auspiciados por el propio gobierno, como es el caso del PST.

El surgimiento de la guerrilla urbana en los años setentas, dio pauta para cierto manejo represivo frente a los nuevos liderazgos populares que surgían. Pero el expediente de la represión masiva y generalizada que tanto costo implicó para el sistema en 1968, llevó el manejo de las relaciones sociedad-gobierno por causas más civilizadas, si no exentos de cierta presión y violencia.

Con los grupos del partido oficial la tónica fue la tolerancia y la búsqueda de reforzamiento. Las tensiones entre el empresariado y el gobierno -que en la Ciudad se condensaron en las debatidas: Ley de Desarrollo Urbano que buscaba regular el mercado inmobiliario, y la Ley de Asentamientos Humanos-, llevaron a un reforzamiento de los lazos

¹¹ Los pocos desarrollos habitacionales que habían sido emprendidos por el Estado o por el gobierno de la ciudad, como el Multifamiliar Juárez, la Colonia Tránsito, o la Colonia Marte, correspondían a sectores de burocratas o de trabajadores al servicio del Estado, no a colonos de sectores marginales.

entre el gobierno y las centrales corporativas, como la CTM, la CROC, la FESTSE, a partir de la creación del INFONAVIT (1972), EL FOVISSTE (1972) Y FIDEURBE (1973), que regularizaría predios para la clientela de la FOPDF (CNOF). En tanto BANOBRAS, emprendió desarrollos urbanísticos para las clases medias.

Pero la profundización de la crisis y del desempleo, alimentó la desocupación y el crecimiento de actividades informales, convirtiendo a los liderazgos de la clase obrera y a los trabajadores sindicalizados de la burocracias y de las centrales oficiales -principalmente los de las crecientes empresas estatales-, en un segmento cada vez más acotado, beneficiario del Estado populista-benefactor. No obstante nuevas clientelas surgidas de crecimiento del comercio ambulante (tianguis, mercados sobre ruedas, puestos fijos y semifijos), se sumaron a los contingentes del partido oficial.

La reacción del gobierno frente a la emergencia de los sectores de clase media en pleno proceso de cambio en los valores de la cultura política, fue la ampliación de los canales de la participación ciudadana, dos años después del movimiento estudiantil. Con ese fin se reformulan las funciones y la composición del Consejo Consultivo. Medida que representa por primera vez en la historia política de la Ciudad, la creación de una alternativa política de legitimación al margen del partido del gobierno y en otra clave distinta al clientelismo predominante. Las autoridades abrían el campo de las demandas sociales a segmentos no representados en el esquema clientelista-corporativo del PRI.

Así se crean en 1970, las Juntas de Vecinos en cada delegación, como órganos de colaboración ciudadana. Y en 1972 la Procuraduría de Colonias Populares. Con ello se abre un cauce no politizado a la gestión de ciertos servicios, articulando a través de los Comités de Manzana, un mecanismo de participación ciudadana a nivel local. Lo que da a estas juntas y al Consejo, una representatividad territorial y atribuciones reales de las que carecía desde 1942 cuando la reforma a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, le restó capacidad decisoria y ejecutiva al Consejo.¹²

12

Cada tres años durante el mes de abril, se renovaban, hasta 1992, 40 mil 814 Comités de Manzana por elección directa, compuesto por un jefe, un secretario y tres vocales, quienes a su vez eligen a los dirigentes de las Asociaciones de Residentes de los 2 mil 52 colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales. Estas dan origen a las 16 Juntas de Vecinos de la Delegaciones, que integran el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

No obstante la carencia de atribuciones a las Delegaciones Políticas, hizo que éstos nuevos órganos permanecieran sin utilidad hasta 1979. Y aún en la actualidad no está establecido claramente la articulación y correspondencia entre las demandas ciudadanas que surgen del ámbito local (como las relacionadas con los conflictos por el uso de suelo, por ejemplo), y las competencias de las Delegaciones.

Con todo el sexenio de la abundancia petrolera, trajo a la ciudad proyectos más articulados de ordenamiento urbano y políticas más claras hacia los sectores populares. Los movimientos sociales y las organizaciones políticas que habían crecido en el "apartheid" de una izquierda enclaustrada y acosada, encontraron nuevos espacios de participación.

Para los sectores medios, el desarrollo de los Organos de Representación Ciudadana, en el marco de la reforma política, lleva a ofrecer a la ciudadanía dos iniciativas importantes: el Referéndum y la Iniciativa Popular.

El Referéndum tenía por objeto "aprobar la creación, modificación, derogación de ordenamientos legales y reglamentos", exceptuando ordenamientos fiscales. Y la Iniciativa Popular, "proponer la creación, modificación, derogación de ordenamientos legales y reglamentos", con excepción de propuestas de tipo fiscal.¹³

La intención era reforzar la legitimidad del gobierno de la Ciudad y dotar de bases de consenso y de control a los delegados, implicando de entrada un cierto nivel de competencia política entre el esquema clientelista del partido oficial, respecto a las organizaciones vecinales. Si bien en muchos casos esto sirvió para fortalecer tanto el poder de los delegados como la presencia territorial del partido, que rápidamente busco copar a los nuevos espacios de representación.

¹³

El Referéndum y la Iniciativa Popular sólo puede ser iniciado por el Presidente y las cámaras de diputados o senadores. Por lo tanto no se dio a los ciudadanos. Reglamento Interior del DDF 1979, Arts. 54-58.

En los hechos, la estructura piramidal de los Organos de Representación Ciudadana canaliza la elección universal y directa al nivel territorial más bajo (la manzana); haciendo excesivo el tramo de mediación entre éste hasta el Consejo Consultivo. Lo que vacía de representación efectiva a éste, por lo que en los hechos las Juntas sirvieron ya para expresar intereses muy localistas, o como instrumentos de control a favor de los funcionarios de las Delegaciones.

Por otra parte, en el segmento de las organizaciones populares durante la primera mitad de los años setenta, éstas ampliaron su radio de acción a toda la zona metropolitana, enriquecieron sus demandas, su campo de acción y base social. Obreros, campesinos, colonos, estudiantes, pequeños comerciantes, encontraron en MUP la canalización de sus reivindicaciones y algo más: identidad, dentro de la ciudad de masas.

Tal identidad comienza a ser constituida sobre la base de vincular demandas inmediatas de estos grupos con una idea difusa de "democracia popular", que planteaba, en sí misma un cambio en la política social hacia los sectores populares que había practicado el partido oficial y el gobierno. Ya no sólo se demandaba la regularización de los asentamientos, o la introducción de servicios, sino reconocimiento como autores de iniciativas y sujetos activos de los bienes y servicios públicos.¹⁴

Y aún cuando en su mayoría permanecían reticentes a la participación en procesos electorales, -inclinándose más por la movilización y la denuncia como forma de lucha- para 1979 y no sin fuertes divisiones internas, comienzan a fluir hacia los partidos políticos de izquierda quienes se acercan a ellas como a su electorado natural, a partir de su reconocimiento oficial en 1978.

Durante el período que va de 1979 en que se realiza la primera elección de diputados y senadores bajo el marco de la Reforma Política, a 1982 en que se elige al primer presidente entre cinco candidatos de otros tantos partidos contendientes, la relación entre organizaciones populares, movimientos sociales y partidos es titubeante.

¹⁴ Demandaban reconocimiento a las escuelas populares formadas por las propias organizaciones, inscripción para todos los niños, supresión de uniformes y cuotas escolares, elección de las sociedades de padres de familia, extensión de rutas de transporte, centros culturales y recreativos, centros de salud, etc.

Y mientras los movimientos y organizaciones amplían su presencia, sus temas y sus ámbitos de acción, los partidos parecen distantes de representar alternativas políticas reales.

Va a ser la crisis política, económica y moral de las instituciones políticas y del gobierno que deja al descubierto "el sexenio de la abundancia", lo que va a detonar una demanda social vigorosa por la democratización, las responsabilidades públicas de los funcionarios y la gestión gubernamental eficaz y eficiente.

El "saqueo" de fe pública que sufren los ciudadanos de la capital con la fallida promesa de la abundancia. La exhibición de los abusos y la certidumbre de la impunidad que propiciaba el sistema político, pone en claro ante la población y las diversas organizaciones sociales, que el problema central del país era la falta de democracia que propiciaba un sistema de selección política, no de los de hombres y mujeres más aptos y representativos, sino de los más dóciles y acomodaticios a los vaivenes del poder.

La demanda ciudadana comienza a destacar dentro de las organizaciones populares: democratización y reforma política del DF, derechos humanos, etc., son temas que complementan las viejas demandas de servicios. La ciudad compleja se vuelve ciudadana y pluralista.

La crisis fiscal del Estado, el estrangulamiento del aparato productivo, el control salarial y el alza constante de precios públicos y privados; pero sobre todo la insensibilidad que muestra el regente capitalino, Ramón Aguirre, lleva al incremento del descontento popular, a la activación de los sectores medios y a la articulación de las organizaciones populares en frentes amplios sectoriales y regionales que luchan por una variedad de causas. Frentes contra la carestía; en favor de derechos sindicales y laborales; frentes urbanos por servicios y subsidios en bienes básicos, o abasto popular; frentes inquilinarios contra el alza de rentas, frentes contra la represión, frentes electorales.

La derrota obrera de 1983 (cuando fracasa la huelga universitaria y desaparece el INN), marca un punto de declinación de la presencia de estos movimientos y frentes en la Ciudad, pero para 1987, las movilizaciones de los damnificados de los sismo y el Consejo Estudiantil Universitario serán la locomotora de un nuevo ciclo de movilizaciones sociales.

Para los sectores medios la crisis, con la inflación galopante y las devaluaciones, trajo la amenaza de la depauperación, la reducción de sus expectativas de ascenso social y paulatinamente la depresión de su nivel de vida. Se volvieron opositores al Estado que los privilegió rechazando el presidencialismo, el partido oficial, la clase política, los sindicatos y las organizaciones corporativas y engrosaron las filas o los votos del panismo.

Algunos de estos sectores, se refugiaron en un conservadurismo político, social y cultural, para reducir los riesgos de una pérdida mayor de su patrimonio, de los valores tradicionales (la educación, la compostura, etc.) y de los privilegios cosechados durante el desarrollismo.

Su demandas se orientaron, además de la participación y la vigilancia en las acciones de gobierno, hacia la defensa de su hábitat como reacción al deterioro de servicios e infraestructura urbana que marco al sexenio de la crisis. Preservar sus propiedades de la polución, del ambulante, la basura, el ruido, la inseguridad, la vecindad con asentamientos populares, la reducción de las áreas verdes, la diversificación de los usos de suelo residenciales hacia usos comerciales, etc., se convirtieron en temáticas de sus organizaciones vecinales, dándoles el carácter de organizaciones más de veto que de propuesta. El "caceroísmo" y el regreso de un cierto clericalismo a partir de organizaciones PROVIDA, han sido algunas de sus manifestaciones masivas.¹⁵

Otras organizaciones ciudadanas de carácter temático, más que territorial también se han desarrollado en el último decenio.

En suma, la ciudad de los años setentas vivió y luchó no sólo bastante al margen de los partidos políticos, sino en muchos casos incluso a pesar de ellos.

La Ciudad de México que de los años cuarentas a los sesentas se gobernó a partir de los gremios y su representación el PRI y que en los setentas, explotó en movilizaciones y movimientos que rebasaron ampliamente los marcos de unipartidismo y los partidos de

¹⁵ Entre las organizaciones vecinales más activas en este período está las llamadas "Ocho Hermanas", que agrupa a Juntas de Vecinos y Asociaciones de Residentes de Las Águilas, Villa Verdún, Bosques de Tarango, Lomas de Tarango, Ampliación Alpes, Lomas de Axiomiatla, Lomas de Guadalupe y Pilares, en la Delegación Alvaro Obregón. Chimalistac, Coapa, el Cármen en Coyoacán; y las Juntas de Anzures, Nueva Anzures y Polanco.

oposición, estableciendo canales directos de interlocución con el gobierno; hacia fines de los ochentas y los noventas comienza a confluír hacia una vigorosa participación electoral.

El decenio de la crisis dio un perfil distinto a los actores sociales. La sociedad se hizo más compleja y diversa, la vida urbana se descentraliza por la presencia de "nuevos centros", se fragmentan las identidades territoriales que habían dado cohesión a barrios y colonias. La crisis económica, la inflación y el desempleo desarticulan las otrora uniformidades de clase, se polariza aún más el ingreso y surgen nuevas identidades y formas de organización local, con su cauda de demandas.

La crisis de la hacienda capitalina, el deterioro de los servicios, la parálisis de la inversión pública y privada, la desindustrialización, la polución y el desempleo, generaron un clima de pesimismo que marcó la oferta política de los partidos.

La movilización política que desataron los sismos de 1985 expresó sin embargo una nueva voluntad de participación. La sociedad capitalina exigió y abrió nuevos espacios de participación, con un sentido de eficacia política, que rebasaba las formas tradicionales de agregación y consenso, de representación y gestión por parte de los partidos.

3.3 La Ciudad de los partidos políticos y de los ciudadanos (1977-1991).

El Distrito Federal en el proceso de reformas electorales de 1946 a 1986

El carácter central de la ciudad de México en el modelo de desarrollo y en el sistema político mexicano favoreció a la población capitalina con mejores niveles educativos y medios de información y de cultura, que en conjunto se han expresado en una mayor pluralidad electoral.

Ya en los años cuarentas en que se establecían las instituciones básicas del sistema de partidos, la ciudad de México se distinguía del resto del país.

Hacia fines de los años cuarenta, la consolidación de la coalición política gobernante y la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, basado en la industrialización sustitutiva,

llevó a cambios importantes en el Estado. Disminuyó el papel del Presidente como árbitro entre grupos políticos y se fortaleció su papel de Jefe del Ejecutivo con amplios poderes legales y extralegales, así como el desarrollo de una administración burocrática de corte moderno. El PRI se convirtió en el mecanismo de mediación y de formación de equilibrios políticos, dejando atrás la etapa de los caudillos y el papel operador del presidente.

Una vez consolidada la coacción política gobernante con posterioridad a las escisiones de 1946 y 1952, y armado el PRI con los tres sectores: el sector obrero, el sector campesino y el sector popular, se inició la formación del sistema de partidos.

La Ley Electoral de 1945 propuso la creación de partidos nacionales que evitaran la formación de núcleos de poder local, que eventualmente pudieran retar en las regiones, al poder central, en pleno proceso de consolidación por estas fechas.

La Ley prohibía también la formación de partidos confesionales o vinculados a organizaciones internacionales. Es decir se hizo una ley electoral a la medida del espectro político que los gobiernos de la revolución querían tener enfrente. La medida excluía expresamente la posibilidad de que surgiera un partido demócrata cristiano (aún cuando el PAN se acogía a la sazón en la doctrina social de la iglesia), al tiempo que se negaba reconocimiento al Partido Comunista Mexicano ligado con el PCUS soviético.

Con un control político verticalista sobre las organizaciones de trabajadores, de campesinos y gremios que combinaba una política social paternalista con represión, los rasgos autoritarios y excluyentes del sistema político mexicano, hicieron de la formación de la oposición política, un proceso lento, de explosiones espasmódicas, que crecía abruptamente y se desvanecía igualmente sin dejar huella aparente. Tal fue el caso del fenómeno Vasconcelos, del Almazanismo y del Henriquismo.

Sin embargo de 1946 en adelante y aún con largos períodos de hibernación, la presencia permanente de la oposición en la Ciudad, es un rasgo que la distingue.

En las elecciones presidenciales de 1946 y de 1952, los candidatos de oposición surgidos de divisiones del grupo en el poder, obtuvieron casi la mitad de los sufragios de la ciudad. Padilla obtuvo el 49.6 % con los votos del PAN y del PDM, en contraste con el 24.8 % que obtuvo en el resto del país.

En 1952 la Federación de Partidos del Pueblo que apoyada a Enriquez Guzmán alcanzó a nivel nacional el 15.8 % en tanto en la ciudad de México obtuvo el 28%. Después de este último año la fuerza de la oposición capitalina cae en un ciclo de hibernación que se reanimará después de 1968.

Por el hecho de que los principales actores de la ciudad se encuadraban en las organizaciones del PRI, que gobernaba la ciudad con toda la fuerza de las instituciones revolucionarias, el abstencionismo fue característico de la ciudad gobernada por el Presidente. Sobre todo durante los años de 1946 a 1967, donde la clara hegemonía del PRI se combinaba con un férreo control de la disidencia interna y con una ostensible debilidad de la oposición (PAN).

Así, en los años del esplendor del presidencialismo priísta, de 1958 y hasta 1970 hay una hegemonía estable del PRI en la Ciudad.

Doce años de presidencialismo consolidado e indiscutible en los regímenes de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordáz, marcados por el crecimiento del aparato público, las empresas estatales y las instituciones de bienestar social, son el contexto de votaciones priístas de 62.42 % en promedio.¹⁶

Durante este mismo período, la falta de vinculación y de significado político entre elecciones legislativas y ciudadanía en la capital, acompañó esta hegemonía del PRI con un elevado abstencionismo en elecciones intermedias.

Asentada la hegemonía priísta, el sistema electoral se abre en 1963 a la oposición, pero no por la vía de una contienda paritaria, sino por la creación de un canal accesorio que confinaría a los partidos de oposición a la categoría de minorías.

¹⁶ Para estas fechas el Estado Mexicano contaba ya con un cúmulo de empresas y entidades como AHMSA, CFE, Ferrocarriles, Petróleos Mexicanos, Disel Nacional, Concarril, Sicartsa, Cfa de Luz y fuerza del Centro, ASA, Conasupo, Finaza, entre las más destacadas, así como un conjunto de instituciones de bienestar como el IMSS, el Hospital Infantil de México, el Instituto Nacional de Cardiología, ISSSTE, etc, todas con asiento corporativo u operativo en la Ciudad.

La reformas electorales de aquí hasta 1979, emprenden lo que sería *la creación hegemónica de las minorías electorales*, que dejaría hasta 1988 incuestionado el monopolio priísta. La calificación anterior es pertinente ya que desde este momento, la falta de competitividad electoral fue compensada por una representación política menos desproporcionada, pero no dirigida a representar directamente los apoyos de los electores a cada candidato.

Las reglas de la competencia electoral y del escrutinio, fueron armadas para funcionar como mecanismos de negociación con las burocracias partidarias minoritarias, para la asignación de diputaciones.

La reforma electoral de junio de 1963 que crea los diputados de partido, tiene por objetivo hacer frente al páramo electoral y partidario en que se mueve el partido gobernante. Era demasiada la unanimidad del priísmo en las cámaras, para lucir aún como una democracia aún "sui generis".

La reforma que establece los diputados de partidos, disponía que los partidos minoritarios pudieran tener cinco diputados si alcanzaban el 2.5% de votos efectivos y uno más por cada 0.50% adicional, sin rebasar la cantidad de veinte diputados (Medina, 1978). Pero este expediente ni reivindicaba la fuerza electoral de los partidos, ni la representatividad ciudadana:

"Dado que la acreditación de los diputados de partido se hacía de acuerdo con los sufragios obtenidos por un candidato en relación a los demás de su mismo partido en todo el país, los favorecidos en el D.F. no coincidieron siempre con aquéllos que lograron el mejor porcentaje de votación dentro de la capital ... (...) Las diputaciones de partido dependieron básicamente del número absoluto de votos recogido por un candidato, independientemente de la proporción que representara dentro de su distrito. (Paschard, J. 1990, p.162)

Las elecciones de 1964 serán un poliedro de perspectivas contradictorias en la ciudad. Por una parte, 1964 será el punto culminante de la hegemonía del PRI cuando este partido cosecha votaciones por arriba del 60% en los veinticuatro distritos electorales de la entidad. Pero será también la primera rendija democrática donde surge la oposición panista en la historia de la posrevolución tardía, en entidades como Baja California, Sonora y Yucatán.

La otra reacción es el abstencionismo. Así, hegemonía corporativa, crecimiento de la oposición y abultado abstencionismo, son los síntomas paradójicos del debilitamiento consensual del régimen a partir de los años sesenta.

Estos síntomas no son advertidos ya que el régimen decide cerrarse, frustrando la democratización interna que se impulsaba en el PRI por parte de su Presidente Carlos Madrazo, tanto como los afanes de sectores medios capitalinos (médicos e universtarios), a favor de la apertura del sistema político.

En las elecciones de 1970 para elegir al Presidente de la República, la ciudad de México despunta de nuevo como una entidad de alto abstencionismo, combinado con fuerte presencia opositora, respecto al resto del país. La elección presidencial de ese año apunta cambios en el electorado con el descenso de la votación a favor del PRI, que cae de 65.3% en 1967 a 55.6% , destacándose los votos anulados (265 mil, cuatro) que son equivalentes a la tercera parte de la votación total de la oposición.

En la década de los setentas esta oposición se consolidará lentamente, gracias a la fuerza que adquieren los movimientos sociales en la Ciudad, quienes más allá de su falta de nexos orgánicos con los partidos opositores tradicionales (PAN, PARM, PPS) y más allá de las debilidades de los partidos de izquierda marxista - sin registro y sin vocación por la lucha electoral- nutren las filas de la oposición electoral, apenas se abre el sistema de partidos en 1979.

En la primera mitad de los años setentas, la combinación de una crisis de crecimiento con una caída de inversiones privadas y un elevado crecimiento de precios, que afectan los ingresos de los trabajadores y clases medias, en el marco de un tenso proceso de redefinición del papel del Estado en el modelo de desarrollo, implicó, entre

otras cosas, la revisión de la relación del gobierno con el sector privado. Lo que finalmente llevó a una reactivación de los partidos de oposición.

El PAN es rehabilitado por ciertos grupos empresariales norteros, como punta de lanza en un largo proyecto de disputa real por el poder político (Nuncio, 1986; Arriola, 1994; Loaeza, 1979). El PPS alcanza triunfos locales y hacia finales del régimen echeverrista se crean dos nuevos partidos de izquierda: el Partido Socialista de los Trabajadores y el PMT, además de todo un cúmulo de grupos y organizaciones.

Como parte de la política de apertura del Presidente Echeverría, dirigida fundamentalmente hacia los sectores medios urbanos, una nueva reforma electoral es introducida. Se reduce la edad de votar de 21 a 18 años con objeto de combatir el abstencionismo y canalizar la participación de los jóvenes; se reduce igualmente el mínimo de votación necesaria para acreditar diputados de partido, de 2.5% a 1.5% y se eleva de 20 a 25 el tope de curules para partidos de oposición.

Además se flexibiliza el número de afiliados necesarios para el registro de partidos y se abre la participación de la oposición a la Comisión Federal Electoral (Medina, 1978).

Para las elecciones presidenciales de 1976, el PRI recibió en la ciudad de México una de votaciones más exiguas obteniendo sólo el 55.6% de los votos en la fórmula electoral de diputados, el 55.7% en la senadores y un 69.9% en la elección presidencial.

José López Portillo contendió sin candidato opositor oficial por la extrema debilidad de los partidos políticos PARM y las divisiones internas que sacudían al PAN y al PPS. Su principal oposición fue el abstencionismo, frente al cual había votado por él sólo un 23.49% del electorado capitalino, con una oposición *de sombra*, representada por Valentín Campa candidato sin registro por el PCM.

Ante el aislamiento político en que estaba cayendo el régimen, frente a sectores opositores que se ubicaban fuera del sistema político, se vio la necesidad de emprender una modernización del sistema de partidos a través de una reforma política de amplia envergadura.

Las elecciones de 1976 habían mostrado a las claras la débil legitimidad del régimen político y la anemia del sistema de partidos para atraer y canalizar la participación ciudadana. La elección desnudó lo que estaba ocurriendo en el sistema político y las relaciones que guardaba el Estado y el PRI con la sociedad y sus bases, alentando la Reforma Política de 1978. La reforma pretendió " dar lugar a la expresión de minorías y resolver de manera más hábil la lucha de los contrarios, institucionalizándola" . Y su impacto más inmediato y apreciable ocurre en la Distrito Federal, donde comienza a revertirse el abstencionismo y la población a ejercer su voto opositor.

La reforma preveía el recambio en las bases de legitimación del sistema de gobierno, redimensionado el peso de las organizaciones corporativas y gremiales del PRI. Con ello se abría paso a la formación o al reconocimiento de nuevos actores políticos, sin cuestionar esencialmente el sistema de partido único.

Con la reforma incluso, el gobierno podría confeccionar y seleccionar la composición de las fuerzas opositoras a la medida de sus necesidades.

Se creó así la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que amplió el sistema de partidos. La reforma expresada en la LFOPPE, consideraba a los partidos " entidades de interés público" que había que propiciar su formación; establecía dos formas de registro: condicionado a la obtención de 1.5% de la votación nacional, con restricciones para participar en elecciones locales; y definitivo a partir de acreditar 3 mil afiliados en cuando menos el 50% de las entidades federativas. O bien 300 afiliados en cada uno de los distritos electorales. Se contemplaba igualmente el registro de Asociaciones Políticas a nivel nacional y, la formación de alianzas y coaliciones.

El sistema era mixto con participación mayoritaria de hasta 300 diputados y 100 por el sistema de representación proporcional que sustituyen a los diputados de partido.

Como complemento y muestra de apertura se concedió una amplia amnistía a presos y delinquentes políticos. Dicha reforma concluyó con el registro de tres nuevos partidos: el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Comunista Mexicano (PCM).

El debate sobre la reforma reavivó el tema sobre los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal y sobre el carácter de su gobierno. La izquierda tomó desde ese momento la propuesta de volver al régimen municipal, a la elección directa del Jefe del DDF y la creación de un nuevo estado federado.

Sin embargo tal propuesta no tuvo en ese momento eco en la sociedad. La respuesta del gobierno ante la agenda democrática para el régimen capitalino fue entonces introducir dos nuevos instrumentos de legitimación: el Referéndum y la Iniciativa Popular. Estos fueron incorporados en la Ley Orgánica del Distrito Federal en 1978.

La reforma lopezportillista constituyó un hito en la historia política del país y en particular de la ciudad de México, por cuanto abrió curso a un proceso de democratización política cada vez más acelerado.

La reacción del electorado capitalino a las nuevas condiciones de competencia política en 1979 fue más ágil que en el resto del país. La reforma abrió espacios a la participación electoral de una diversidad de organizaciones en todo el espectro político y cultural. Grupos de la izquierda como Unidad de Izquierda Comunista, Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, que se inclinaban por la vía electoral participaron.

Pero también los hicieron organizaciones civiles laicas como Acción Comunitaria A.C. (antecesora del actual DHIAC ligado al panismo más derechista), Unificación y Progreso, así como organizaciones para-eclesásticas y ultraderechistas como PROVIDA.

El número de empadronados en la Ciudad se elevó rápidamente, pero aún cuando la participación electoral también se elevó, los márgenes de abstención continuaron siendo elevados. No obstante con una tendencia a la disminución: de 1979 a 1985, la abstención en la ciudad de México disminuyó por debajo de la media nacional.

A partir de la reforma política de 1977 y hasta 1991 (que es con mucho una elección excepcional para el partido oficial), el PRI perdió la mayoría absoluta en el Distrito Federal. Para las elecciones de 1982 las campañas presidenciales tuvieron en la Ciudad su mejor escenario y la oposición su mejor plaza.

En esa elección contendieron nueve partidos y siete candidatos: Pablo E. Madero por el PAN; Miguel de la Madrid por el PRI-PARM-PPS; Arnoldo Martínez Verdugo por el PCM; Rosario Ibarra de Piedra por el PRT; Cándido Díaz Cerecero por el PST; Manuel Moreno Sánchez por el PSD, e Ignacio González Golláz por el PDM.

Ocho de los nueve partidos contendientes registraron candidatos a posiciones legislativas en los cuarenta distritos electorales de la Ciudad, por lo que las elecciones de 1982 fueron muy concurridas. Y la participación electoral en la ciudad se elevó hasta el 70% de los empadronados.

El final de los sexenios de Echeverría y López Portillo, marcados por la salida de capitales, las crisis monetarias y los rumores desestabilizadores, anunciaron el fin del sueño conformista de la sociedad civil, y anunciaron las fisuras del PRI y de sus aliados empresariales.

Pablo González Casanova diría del momento lo siguiente:

"Vivimos uno de los momentos más críticos del país. Tal vez desde 1929-1934 y Estado y la sociedad no se habían visto sujetos a un enfrentamiento tan grave y contradictorio. Ni siquiera en 1968 se plantearon las luchas con tanta agudeza" (González, Casanova 1985:12)

Se inicia así, con la activa participación de organizaciones empresariales y la iglesia católica, así como sectores medios de profesionales, lo que se llamó la "insurrección electoral".

En 1983, en las primeras elecciones del gobierno de Miguel de la Madrid, en varios estados y municipios se arroja el primer saldo electoral contrario al régimen de la década. El PRI es derrotado por el PAN en ocho de los más importantes municipios de Chihuahua como son Juárez, Chihuahua, Camargo, Delicias, Casas Grandes, Parral, Mecoqui y Saucito y en cuatro diputaciones locales. En Durango el PAN gana la capital y dos diputaciones.

El PSUM gana el municipio de Zaragoza en Chihuahua, el PST Cuauhtémoc y el PPS Coronado, del mismo estado. En Oaxaca el PRI gana con muy escaso margen la capital, el PAN gana en Huajuapán y en Huautla y Juchitán estalla la violencia poselectoral entre el PRI, el PPS y el PSUM (Zarmiento, S. mimeo y Molinar H. 1991.)

La creciente competencia electoral comenzó a acompañarse de prácticas fraudulentas, por parte de grupos del PRI y de impugnaciones y conflictos poselectorales, por parte de la oposición.

Las elecciones legislativas de 1985 en el Distrito Federal reflejaron el descrédito que sobre la organización del proceso y la imparcialidad de los órganos electorales, empieza a extenderse entre amplios sectores del país.

La participación electoral que cae a nivel nacional a sólo el 47% de los empadronados, y en el Distrito Federal en quince puntos respecto a 1982, hasta quedar en 55.2% .

En 1985, en las elecciones legislativas, por diputados de mayoría, AN obtiene en el Distrito Federal el 21.90% de los votos, el PCM el 7.02%, el PMT que se inicia en la lides electorales obtiene el 4.61% de los votos y el PRT, el 3.19, mientras el resto de partidos (PDM, PST, PPS, PARM, obtienen en conjunto el 10.95% de los votos. Lo que en conjunto hace una votación opositora de 47.67% .

Hasta 1985, la competencia política real entre los partidos en la ciudad de México, se da en un esquema bipartidista, entre el PRI y el PAN. En los distritos donde disminúan los votos a favor del PRI, se elevaban los del PAN, produciéndose un cambio sostenido en la composición del electorado entre los diversos distritos de la ciudad.

El PAN vuelve a ser segunda fuerza en la elección de 1985, donde la caída de la votación de la izquierda refleja la fragmentación y debilidad por la que atravesaban los partidos de izquierda desde la elección de 1979.

Pero en 1988, la emergencia del Frente Democrático Nacional en las elecciones le da un nuevo matiz a los giros del electorado capitalino, que se confirmará en las elecciones de 1991.

La reforma política del gobierno de Miguel de la Madrid, fue una medida obligada por la complicación de la lucha partidaria y la emergencia de movimientos civilistas en todo el país.

Sobre todo por los conflictos poselectorales en Chihuahua en 1986, con motivo de las elecciones para gobernadores y diputados locales.

La ruptura del pacto entre empresarios y el gobierno a raíz de la nacionalización bancaria del primero de septiembre de 1982, había reactivado la movilización empresarial en la sociedad civil a través de una gran diversidad de organizaciones. Clubes, asociaciones de padres de familia, asociaciones civiles, etc. proliferan en todo el país, impulsadas por la estrategia de "vertebrar la sociedad" que adoptaron organismos como la COPARMEX en el sexenio de Miguel de la Madrid.

La jerarquía eclesial, en particular el clero norteño fue igualmente un factor que animó la participación ciudadana en elecciones, por lo que el expediente electoral en la agenda de gobierno cobró una centralidad política nunca antes vista.¹⁷

La emergencia social recibe en la Ciudad un nuevo impulso con la experiencia de los sismos del 19 septiembre de 1985. La reacción de la sociedad y el pasmo que sufrieron las autoridades capitalinas, puso en evidencia la urgencia de una democratización de las instituciones de gobierno.

¹⁷ Cabe recordar que el gobierno norteamericano a partir de su Embajador John Gavin y otros congresistas republicanos, intervinieron con frecuencia en asuntos electorales. Fueron muy sonadas al respecto las reuniones de los Obispos Alberto Almeida de Chihuahua y Quintero Arce de Hermosillo, con miembros del PAN y con dirigentes empresariales como Clouthier y otros en el año de 1983 y 1985.

Además de que las crecientes movilizaciones sociales de inquilinos, colonos y damnificados, hicieron resurgir con fuerza al Movimiento Urbano Popular en el Valle de México, que había venido decayendo a raíz de la dureza de las autoridades y los efectos desmovilizadores que tuvo en los primeros años del sexenio la política de austeridad.

Las presiones externas, de los grupos empresariales y eclesíasticos, llevaron al gobierno a realizar una nueva reforma electoral.

El gobierno lanzó el 17 de junio de 1986 un Convocatoria Nacional para una serie de Audiencias que recogieran y pulsaran la opinión de especialistas, partidos, organizaciones sociales de diverso tipo, en torno a los procesos y las instituciones electorales. Seis meses después el Ejecutivo propone la reforma constitucional y la elaboración de un nuevo Código Federal Electoral en sustitución de la LFOPE.

La reforma era en realidad era un ajuste a la de 1978. Se elevaba el número de diputados plurinominales de 100 a 200; se establecía un nuevo límite en la formación de la mayoría menor al 70% de las curules (350 diputados). Igualmente se ampliaba el Colegio Electoral con todos los diputados y senadores, cuya autocalificación tenía carácter resolutivo, definitivo e inaplazable.

Se regresa al sistema rotativo de integración de la Cámara de Senadores, que supone la renovación por mitades cada tres años; se elimina la intervención de la Suprema Corte en los conflictos electorales y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRIFE) integrado por Magistrados propuestos por los partidos políticos y designados por el Congreso de la Unión.

Se establece la participación de los partidos en Comités de Vigilancia del Registro Federal Electoral, hasta nivel distrital; se introduce el principio de proporcionalidad en la conformación de la Comisión Federal Electoral y organismos locales y distritales; se elimina el registro condicionado, ampliándose además las facilidades para las coaliciones entre partidos y para la formación de asociaciones políticas. Y se reglamenta el financiamiento público a partidos.

El proceso incluyó la revisión de la participación y los derechos ciudadanos en el Distrito Federal, que había sido uno de los temas de campaña de Miguel de la Madrid.

El candidato Miguel de la Madrid, había considerado que los ciudadanos del Distrito Federal no requerían una reforma en los procedimientos de elección del Regente, ni una vuelta al régimen municipal sino mecanismos de participación en los asuntos públicos. Línea ésta que se mantuvo como directriz de los candidatos del PRI hasta las elecciones de 1985.

Pasados los sismos, en las audiencias sobre la "renovación política" en el Distrito Federal, se hicieron presentes por primera vez las demandas del PAN, PMT, PSUM, y PRT, por regresar el estatuto municipal en la Ciudad, así como a la elección directa de gobernador y alcaldes y la formación de un poder legislativo local integrado por el principio de representación proporcional.

El PSUM, planteó convocar un Congreso Constituyente con el fin de crear un nuevo estado y reinstaurar el régimen municipal. El Constituyente determinaría las formas de organización y de gobierno sobre la base de la elección directa de autoridades.

La demanda de erección de un nuevo estado y de la elección directa de sus gobernantes fue la propuesta más acogida por partidos políticos, académicos, instituciones de investigación y ciudadanos en general. Pero fue rechazada por el PRI, proponiendo en su lugar la erección de un poder legislativo local, con atribuciones restringidas, que en su momento habría de delimitar el Congreso de la Unión.

Esta propuesta fue la que recogió la iniciativa presidencial cuya aprobación generó la reforma al artículo 73, fracción VI de la Constitución Política, según el cual es facultad del Congreso de la Unión legislar en todo lo relativo a esta entidad.

Su reforma dio lugar a un nuevo órgano deliberativo local llamado Asamblea de Representantes, compuesto por cuarenta representantes electos por el principio de mayoría relativa y veintiséis por el principio de representación proporcional. Respetando la división distrital uninominal existente y como una sola circunscripción para la elección de carácter plurinominal.

La reforma de 1987, crea la Asamblea de Representantes como órgano con funciones reglamentarias, sin sustituir al Consejo Cultivo, cuyo primera elección sería en 1988.

EL escenario político y social prevaleciente, pintaba una difícil elección para el PRI. La escisión de la Corriente Democrática y la popularidad del candidato panista, Manuel J. Clouthier entre las capas medias, auguraban una contienda electoral inédita.

La competencia y la oferta política logró interesar a los ciudadanos que tenían la opción de elegir entre tres candidatos con posibilidad de alternancia política: Carlos Salinas de Gortari, Manuel J. Clouthier del Rincón y Cuauhtémoc Cárdenas por parte de la coalición denominada Frente Democrático Nacional (FDN) que conjugó las fuerzas del PARM, PFCRN, PPS y posteriormente el PMS, al renunciar Heberto Castillo a la candidatura de su partido y unirse a la Cuauhtémoc Cárdenas.

Las fuerzas de la izquierda aprovecharon la rendija que sobre coaliciones políticas había abierto la propia reforma electoral delamadridista.

Ante el cambio en la orientación política que tomaba el PRI con el candidato Salinas de Gortari y las perspectivas de una alianza del gobierno con la derecha panista - que venía auspiciando el gobierno estadounidense - la izquierda vio como un imperativo la coalición electoral.

En este contexto, se formalizó previamente, la creación del Partido Mexicano Socialista (PMS) con la reunión de cinco partidos y organizaciones: el PSUM, el Partido Popular Revolucionario (PPR), el Movimiento Revolucionario Popular (MRP) y la Unión de Izquierda Comunista (UIC).

Además de esta fusión en las filas de la izquierda histórica, se dio paso al acuerdo político electoral que daría origen al Frente Democrático Nacional (FDN), inicialmente con los tradicionales partidos "paraestatales" : el PPS, PFCRN y el PARM; al que se uniría la coalición formada por el PMS, en junio de 1988.

Cap. 4. Competencia partidaria y gobierno: la construcción nunca acabada de la democracia en el Distrito Federal

A partir de la reforma política de 1977 y de los primeros procesos electorales que se efectúan con la LOPPE, (las elecciones intermedias de 1979), la ciudad de México retomó su tradición de ser el lugar donde la oposición recluta su mayor presencia electoral.

Como efecto casi automático de la renovación de la competencia electoral, revive el debate sobre la cuestión de la representación ciudadana efectiva y los efectos de la elección de representantes populares en D.F., en el gobierno y la administración de la Ciudad. Es decir, la cuestión de la democratización del régimen político.

El peso estratégico de la ciudad en el sistema político y el papel de gran influencia que juega en la estabilidad política del país, colocaron "la laguna democrática" que representa el régimen constitucional de gobierno del Distrito Federal en un punto clave de la agenda sobre la democratización política del país.

Esto fue particularmente notable a partir de las elecciones de 1988, donde el PRI sacó en el conjunto de los votos, solo una simple mayoría del 50.7. En tanto en el Distrito Federal su candidato a presidente, Carlos Salinas de Gortari, perdió la elección con un poco más del 20% de los votos. Situaciones que se combinan para poner en crisis al régimen de legitimidad al régimen de gobierno de la ciudad.

La Ciudad del Presidente, expresión más acabada del presidencialismo mexicano cuya administración se había desarrollado sobre la base de una estructura partidaria monolítica y con oposición débil, debía readecuarse a las nuevas condiciones de competencia y pluralidad.¹

¹ En el DDF, el candidato del PRI sólo obtuvo el 27 % de los votos donde Cuauhtemoc Cárdenas obtuvo ceca del 50 % de los votos, ganando municipios y zonas de clase trabajadores donde el PRI se mantenía como ganador tradicionalmente. Con esto se consolida una tendencia a la declinación del voto priísta que se venía manifestando desde 1964.

Ya que a partir de 1988 el giro de las votaciones de una elección a otra, es indicativo de un electorado sensible a los cambios políticos, a las coyunturas e incluso a los equilibrios políticos entre las distintas fuerzas.

El escenario de la pérdida de la hegemonía priísta en la Ciudad y los mecanismos de gobernabilidad que demandaba un sociedad ciudadana, exigen pues un nueva reforma política.

La competencia política electoral y la declinación progresiva de los votos del PRI que se inician en la década de los setentas, reciben un importante acicate con la prolongada crisis de la economía que comienza en 1971 con un arraigado proceso inflacionario, al que le sigue la secuela de devaluaciones que van de 1976, a 1982-1987.

A ello se agrega el cambio sociocultural de la ciudadanía capitalina: una de las mejores informadas del país. Y la ruptura que el proceso de modernización de la forma de gobierno (planificación) efectúa sobre las formas tradicionales de integración social. Y cuyo resultado fue aflojando las formas corporativas de gobernabilidad, incluso de organización electoral en la Ciudad.

Al respecto Pacheco Méndez señala que :

"El intenso y muy polarizado proceso de urbanización en las últimas décadas, ha contribuido en buena medida a la desestabilización de los mecanismos reproductores del predominio electoral del PRI en la capital del país" .

De 1946 a 1970, se manifiesta una clara hegemonía priísta con una votación promedio por arriba del 50%, que es de cualquier modo más baja que la que este partido alcanza en el resto del país.

Este dominio en campo electoral no excluye por otra parte, la ininterrumpida reducción de la capacidad representativa e integrativa de las redes políticas del tricolor.

El Distrito Federal es punta de lanza en la erosión electoral del PRI. Peschard, J. (mimeo, op cit), hace notar que en 1970 en las elecciones presidenciales el PRI pierde en D.F. once puntos porcentuales, respecto a 1967, además de la anulación de votos que alcanzó más del 16 %.

Según estos mismos datos, en 1973 el PRI obtiene sólo el 43% de los votos, fecha a partir de la cual se inaugura prácticamente como partido de mayoría relativa en la ciudad.

En esta elección, en más de la mitad de los distritos electorales, la diferencia entre el PAN y el PRI, no excedió el 10% de los votos.

A partir de 1970 las votaciones priístas comienzan a declinar en la Ciudad de manera progresiva, para constituirse en mayoría relativa durante toda la década.

Lo que se manifiesta primero en las elecciones intermedias para diputados y senadores, cuyos resultados para el PRI fueron negativos en cuanto a su participación en la votación total. Esta declinó de 56% del total de votos en 1976, a sólo 43% en 1985.

Para fines de los ochentas el PRI es minoría frente al conjunto de la oposición, con sólo el 31 % de 1988 para elecciones de diputados y senadores. Y a partir de 1979 el PRI ya no alcanza la mayoría absoluta en elecciones presidenciales.

El PAN se desarrollo en la ciudad de México como principal fuerza de oposición desde 1946 y hasta 1958 con un promedio de votación del 30% muy por encima de los votos obtenidos en el resto del país.

En 1977 como única oposición creíble y con tradición, el PAN concentraba los votos de la oposición al régimen. Y no obstante que a partir de la reforma política, la oposición de izquierda comienza a crecer en su votación en la ciudad de México, hasta 1991, el PAN continuaba como segunda fuerza electoral en la capital.

La caída electoral del PRI ha sido fluctuante, con recuperación notable en la elección de 1991. El voto opositor ha continuado dispersándose entre los siete u ocho partidos restantes, sirviendo de muro de contención para el PAN.

La erosión del PRI se ha traducido en un pluralismo electoral sin dar paso al fortalecimiento de una sola fuerza opositora. Y en ello también en parte a las diferencias ideológicas que se han establecido entre el PAN y los partidos de centro-izquierda, particularmente el PRD.

En efecto, a excepción de las elecciones de 1988 donde hubo coalición electoral en la oposición de izquierda, el comportamiento del voto capitalino y su dispersión entre los partidos de oposición, mostraba "un modelo de desalineación" (Peschard, J. 1994), sin que se destacara un cuadro nuevo de lealtades e identificación entre el electorado y los partidos.

En 1988, el PRI perdió en la Ciudad además de la elección presidencial, 17 de los 40 diputaciones (ver Cuadro en el Anexo Estadístico), 16 asientos de la nueva ARDF, perdiendo no solo el monopolio de la representación que hasta entonces habían conservado - gracias al sesgo votos-escaños a su favor, sino espacios legislativos importantes y, la mayoría que había conservado hasta 1985.

Ni aún en las elecciones de 1991, en que el PRI vuelve a triunfar en los 40 distritos electorales capitalinos, logró volver a la mayoría absoluta. Sin embargo, el PRI reestableció a partir de esta elección la sobrerepresentación gracias a la llamada cláusula de gobernabilidad introducida en la reforma electoral de 1989.

La reforma de este año, pactada entre el PRI, el PAN y los partidos PFCRN, PARM, y PPS, así como su ley reglamentaria: el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), acotó las posibilidades de formación de coaliciones y rehabilitó la presencia de partidos pequeños, que han sido claves en la negociación política.

A partir de 1988, la disputa electoral y el sistema de partidos en la Ciudad, cobró un perfil tripartidista marcado. No obstante la habilitación de nuevos partidos que como el Partido Verde Ecologista Mexicano, (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT), auspiciados por el propio gobierno, han tratado de relevar a los desgastados PST-PFCRN, PARM, PPS que pierden electores con celeridad en el D.F.

No obstante, la conformación de fuerzas políticas que está en curso a partir de 1988, va en sentido contrario a la voluntad del régimen por sostener artificialmente partidos que no tienen presencia real en el electorado capitalino.²

A pesar de la recuperación de 1991, las elecciones de 1988 se consideran un parteaguas en la historia político- electoral del Distrito Federal, ya que modificaron de manera sustancial la distribución del voto, el alineamiento partidario y, la relación votación-representación de electorado opositor en la Ciudad, abriendo un escenario inédito en las relaciones partidos/sociedad, que forzó a una nueva y más profunda reforma política al régimen político del Distrito Federal.

Esta reforma, que de hecho abre la posibilidad de que la Ciudad del Presidente, pueda ser gobernada por un partido de oposición, llega con cierto retraso considerando que hace casi un década el partido oficial, dejó de ser mayoría en el Distrito Federal.

La legitimidad del proceso electoral 1988, obligó al nuevo gobierno a emprender otra vez el camino de la reforma electoral. La organización y carácter de los organismos encargados del proceso se convirtió el quid pro quo de la reforma después del 88.

² Cuatro de los diez partidos que jugaron en las elecciones de 1991 perdieron su registro en razón de sus votos, aún cuando lo retuvieron por la vía legal.

El 17 de octubre de 1989, las diputaciones del PRI y el PAN aprobaron en lo general el dictamen de reformas a los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 60; y 73, fracción VI, de la Constitución. De ahí se derivó un nuevo reglamento electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que se aprueba el 15 de agosto de 1990.³

En lo que se refiere a la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ésta se apega a los principios generales que rigen una elección de carácter federal. En su integración se modifican los índices de votación que permiten la conformación de la mayoría quedando en 30%.

En la asignación de escaños de representación proporcional se aplica la fórmula de proporcionalidad simple y se mantiene la posibilidad de representación a minorías.

El padrón de 1991 disminuyó en poco más de 500 mil electores, o un 11.5%, resultando inferior al de 1979, como resultado del ajuste censal de 1990 y la participación de los empadronados en la elección de diputados de mayoría relativa se ubicó en un 76%, considerando la votación total emitida.

³ Los cambios que introduce esta nueva reglamentación electoral son: la fórmula de integración de la Cámara de Diputados a través de la llamada "cláusula de gobernabilidad"; se reincorpora la figura de registro condicionado a los partidos. Se reglamenta la formación de coaliciones y desaparece la posibilidad de que se presenten candidaturas comunes sin que medie un programa o plataforma común y un solo partido o coalición postulante. Se modifica el criterio de asignación de financiamiento público a los partidos políticos al tomar en cuenta para el otorgamiento de éste, el número de votos obtenidos en la elección de senadores además de la de diputados. Se amplían las formas de financiamiento público según actividad del partido, siendo éste mayor en cuanto a monto global. Se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) en sustitución de la CFE, con una mayor y compleja organización. Se introduce la figura del servicio profesional electoral. Se establece la conformación de un nuevo padrón a través de la integración de un Catálogo General de Electores como base para la elaboración del listado ciudadano. Se fija el tercer domingo de agosto del año de la elección para la celebración de la jornada. Se modifican los mecanismos de elección para la integración de las mesas directivas de casilla a través de insaculación. Se acortan los plazos para la entrega de los paquetes electorales al consejo Distrital. Se amplía la organización y funciones del Tribunal Federal Electoral -antes Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Los Magistrados son propuestos por el Ejecutivo y votados por la Cámara de Diputados. Se mantiene el principio de autocalificación y se retoma la conformación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados compuesto por sólo cien presuntos diputados. Se reglamentan en forma específica las instancias y recursos que se interponen en una querrela comicial. Se anotan como delitos una serie de irregularidades o faltas ciudadanas durante y con respecto a estos procesos.

El PRI y el PRD registraron un alza en sus votaciones del orden del 97% y 62% respectivamente. El PRI recupera una senaduría, los cuarenta curules de mayoría relativa y los cuarenta asientos uninominales de la Asamblea del Distrito Federal. En la senaduría a relevo trianual (que gana Manuel Aguilera) el PRI incrementa en un 100% con respecto a 88, su votación.

Las diferencias internas en el PAN capitalino entre los denominados foristas o disidentes, contra Abel Vicencio Tovar que obtuvo la candidatura por el apoyo del Comité Ejecutivo Nacional favorecieron el triunfo del prista.⁴

La obtención de las cuarenta diputaciones federales por los candidatos del PRI tiene como sustento el incremento de su votación en un 97% con respecto a 1988, lo que parece ser un comportamiento atípico según las tendencias anteriores.

La presencia panista consolidada a través de varias décadas, se estancó. El PAN solo perdió 26,576 votos de un período a otro, esto es el 4%. Pero sus pérdidas a nivel de distritos si fueron de importancia. En su zona de influencia, la llamada "laguna azul" compuesta por los distritos I, VII, XVI y XXXVI, de donde se extiende a distritos como el VIII o el XX, con habitantes de ingresos medios y medios altos, su captación de votos disminuyó sensiblemente perdiendo sus posiciones en la nueva legislatura y en la Asamblea de Representantes.

El PRD pareció ser el gran perdedor de 1991, considerando el impacto electoral del FDN. Sin embargo considerando la votación consolidada históricamente de sus originarios partidos, (PCM-PSUM, PMT), el PRD incrementó sus votos para diputados respecto a 1988 en un 60%, y pudo sostenerse como tercera fuerza electoral en veintinueve distritos.

⁴ Lo que después sería la tercera escisión del PAN, con la salida de los llamados foristas, surge de una diferencia en torno a la relación de ese partido con el gobierno, sobre todo a partir de la aprobación de la diputación panista de las reformas de 1989. Esta se agudizó ante los resultados de 1991, cuando muchos panistas viejos e incluso fundadores de ese partido, sintieron en esa derrota el resultado de una errónea política de concertación, apoyo y acercamiento al gobierno federal.

La formación de un mercado político competido en la Ciudad de México, han ido forzando la reforma del régimen de gobierno, pero de modo lento. Las razones del mismo hay que buscarlas en las características de la contienda electoral capitalina, que han sido un dique al crecimiento y sobre todo a la representación de la oposición. Por ello, conviene hacer un análisis de las mismas.

4.1 Rasgos, Características y cambios de la contienda electoral del Distrito Federal; del abstencionismo predominante a la volatilidad electoral.

La historia política-electoral del Distrito Federal, es como su propio régimen político "sui generis" por ello es pertinente detenerse en sus características. Al respecto, se destacan tres rasgos generales: presencia histórica de fuerzas de oposición, en grado mayor que en el resto del país y en la medida en que es posible hablar de oposición en el marco de un sistema político unipartidista; 2) mayor presencia electoral de la izquierda que en el resto del país y, 3) recientemente, intensificada competencia electoral con márgenes muy cerrados de triunfo o derrota entre los partidos y giros (swing) de votaciones de una elección a otra.

La centralidad política de la ciudad como sede de los poderes federales, la ha hecho un ámbito privilegiado para la formación y promoción de partidos y cuadros partidarios.

La mayoría de los partidos de oposición con registro legal se han constituido en la ciudad de México y aquí se han definido sus plataformas y principios.

Los moradores de la ciudad de México - a pesar de constituir o quizá por constituir la población más formada e informada del país- han tenido una doble situación de desventaja política, por un lado no han podido elegir autoridades locales desde 1928.

Por otro lado, las reformas políticas a partir de 1979 han afectado de manera particular la representación capitalina de las fuerzas de oposición en los cargos electivos (diputados federales y senadores). Por cuanto hay en la distritación capitalina un sesgo mayor entre votos/escaños que el hay en el resto del país.

La competencia electoral en el Distrito Federal, - sin duda el ámbito electoral donde la competencia política puede ser más fuerte-, ha exhibido algunas peculiaridades respecto a ámbito nacional que es preciso destacar para una mejor comprensión de su evolución política (Paschard, 1989, mimeo).

En este sentido hay nueve aspectos que considerar entre las características de la historia electoral del Distrito Federal.

1. Las reformas políticas de 1961 en adelante han desfavorecido la representación política y la reforma de gobierno en el Distrito Federal. El sesgo votación/representación a favor del partido oficial, que ha sido algo típico del sistema electoral mexicano, resulta más pronunciado en el Distrito Federal que en el resto del país. Según Paschard este sesgo fue negativo para la oposición en -30.42% en el período de 1949-1996; se tornó positivo a partir de la reformas electorales del período 1964-19976; recuperó su valor negativo de 1979 a 1985 en que incluso llega a -47.38%. Para las elecciones de 1988, Saltiel, J (1993) estimaba una subrepresentación de 27.7%; y, en 1991, de 44.2 y, para las de 1991.⁵

2. En contraste con la legislación política electoral del país que ha mostrado una considerable propensión a la modificación, fue hasta 1977 cuando empezó a debatirse y reconocerse la necesidad de modificar la situación de excepción política de la ciudad federal. Las reformas efectuadas hasta antes de la Reforma Camacho, no habían tocado la estructura del régimen de gobierno.

3. El abstencionismo electoral que se presenta en la ciudad de México parece responder a resortes ligados a coyunturas específicas y al carácter de las condiciones y reglas de la competencia electoral. En este punto se distinguen dos momentos en la elusión electoral capitalina: el primero de 1946 a 1967, en el que el Distrito Federal es una entidad abstencionista respecto al resto del país -

⁵ Saltiel, Jenny (1993) estima la subrepresentación y el sesgo para cada uno de los 40 distritos electorales. Su conclusión es que el sesgo votos/escaños es mayor en los distritos más grandes como es el caso del 40, que es una área limítrofe con el Estado de México (en la Delegación Iztapalapa) donde el costo de los escaños es de 382 mil 066 votos, en cambio distritos centrales como el séptimo, ubicado en la Colonia Roma, tiene un sesgo favorable, donde el escaño cuesta 58 mil 530 votos menos que el promedio.

excepción hecha de los comicios de 1946 y 1952 que tuvieron una gran movilización electoral.

El segundo a partir de 1970 en el cual, la participación electoral se reactiva haciendo caer el abstencionismo de la capital, cuatro puntos porcentuales por abajo de los niveles nacionales.

Lo que no obedece tanto a las condiciones de la oferta de los partidos, sino a cambios culturales de la sociedad capitalina. Entre éstos los que podrían derivarse de una mayor escolaridad, niveles de ingresos y condiciones de vida mejores entre unas capas medias crecientes y, cambios en la configuración sociopolítica de los actores urbanos.

Sobre el punto del abstencionismo, es interesante destacar que su comportamiento en el Distrito Federal, coincide con una cierta lógica ya que su incremento se correlaciona negativamente con la votación a favor del PRI.

Al menos en la primera fase, de 1946 a 1967, en cada elección la caída de la población sufragante se corresponde con un incremento de los votos al tricolor. Sólo hay tres momentos de quiebre de esta correlación: la elección de 1970 en que abstencionismo se mantiene pero la votación priísta cae; la de 1979 en que el abstencionismo sube ocho puntos y la votación priísta cae casi diez puntos respecto a la anterior. Y la elección de 1985 en que vuelve a repuntar el abstencionismo y se profundiza la caída electoral del PRI.

Como tendencia general, a inicios de los ochenta el abstencionismo cambia de curso, respondiéndolo en lo general a tres cuestiones: un padrón más amplio; una propaganda electoral más intensa y a una oferta política más amplia (la participación de más candidatos en las elecciones presidenciales).

Sin embargo el abstencionismo permanece como crítica pasiva al sistema, pero sobre todo como resultado de la escasa articulación entre las decisiones de gobierno y el sistema de partidos en la ciudad.

3. Al contrario del resto del país, en el Distrito Federal el PRI siempre ha tenido contendiente en elecciones legislativas a partir de 1946, cuando menos en alguno de los distritos. Y a partir de 1964 los partidos de oposición han tenido candidatos en todos los distritos.

4. El expediente de la anulación del voto es superior en la ciudad de México que en el resto del país. El voto nulo en el D.F. según las coyunturas electorales en que se incrementa, puede considerarse como un voto en contra del sistema político.

Así creció en 1973 hasta representar el 50% de los votos opositores. Y desde 1979 en adelante cuando se abre la oferta política a nuevos partidos y se incrementa la competencia electoral, el voto nulo dejó de crecer.

5. El electorado capitalino ha reaccionado elevando su participación en función al carácter y amplitud de la oferta política y las coyunturas electorales, mostrando una capacidad para ajustar su respuesta a las condiciones de competencia electoral. A partir de 1988 se observa una gran volatilidad de una elección a otra, lo que coloca al Distrito Federal en la categoría de una entidad electoralmente competitiva.

6. En la Ciudad existe una mejor acogida a los partidos de oposición independiente, que en el resto del país. La oposición ha concentrado aquí sus mejores esfuerzos, sus cuadros más capaces y ha obtenido sus mayores votaciones. Por lo que es en el Distrito Federal donde tradicionalmente el PRO, ha enfrentado los escenarios de mayor competencia política.

La Ciudad de México, a diferencia del resto del país donde la competencia política del último decenio ha mostrado perfiles bipartidistas, es una entidad pluripartidista.

7. El PAN ha sido históricamente, la segunda fuerza electoral en el Distrito Federal. Con excepción de 1946, 1952 y 1988 en que la principal fuerza opositora se ha originado de escisiones del partido oficial, el PAN es la oposición histórica cuyos resultados electorales han quedado muy por encima de las demás organizaciones.

8. La izquierda es la tercera fuerza electoral en el Distrito Federal y su comportamiento ha sido cíclico. Sin embargo la distancia entre la segunda fuerza panista y la izquierda ha sido entre 10 a 15 puntos porcentuales hasta 1985. La dispersión de la votación de la izquierda ha favorecido al PAN.

9. La caída del PRI no ha sido paralela a la configuración de espacios competitivos electorales, porque el ritmo de éstos ha sido menor y por la aún escasa rentabilidad política del voto opositor para los electores, en lo que hace al gobierno de la ciudad. Esta es una de las razones por las cuales el voto opositor a pesar de continuar creciendo desde 1979, no ha configurado un nuevo patrón de identificación partidaria. Y hasta 1991 la identificación del electorado con los partidos de oposición es más simbólica que ideológica. Es decir atiende más a lo que representan éstos en una coyuntura electoral o en una lectura longitudinal, que a sus plataformas ideológicas o programáticas.

De acuerdo a las posiciones que en términos de las votaciones han tomado los partidos, Jacqueline Peschard (1991) divide la historia electoral del Distrito Electoral en tres períodos según los impactos de las reformas electorales en aquéllas :

Primer momento de 1946 a 1961 : la construcción de la hegemonía priísta

De 1946 a 1961, corre un período en la historia electoral de la ciudad de México que podría calificarse como el período de la construcción de la hegemonía priísta. En esta fase, la presencia de la oposición fue fluctuante en cuanto al número de partidos y cantidad de postulantes. Los partidos de oposición que se originaron de escisiones del PRI fueron los que pudieron colocar más candidatos a diputados (PDM en 1946, FPP en 1952).

La oposición concentra un promedio de 33.55% del electorado. Y la brecha entre la votación opositora que se cosecha en la capital y la del resto del país, es más grande en esta primera etapa que en las restantes, ubicándose la diferencia en 24.62 puntos porcentuales.

Sin embargo el sesgo votos/representación favorece al PRI en la capital un 28.62%, esto es casi 20% más que el promedio nacional. Y desfavorece a la oposición en su conjunto en -30.32. En particular es el más afectado por ésta, alcanzando el sesgo de -19.25%. (Peschard,J: mimeo)

En otros términos con la fórmula de representación bajo el sistema de mayoría simple - vigente durante esta etapa- el PRI mantuvo en la capital del país el 94.45 de los escaños, con el 85.62% de los votos.

La hegemonía del PRI en la entidad que alcanza votaciones promedio de 68.9 % , coexiste con un elevado abstencionismo que coloca a la capital en niveles de abstención superiores al promedio nacional.

Lo que da pauta a dos distintas explicaciones: la primera y que ha sido la más aceptada, explica esta combinación como un signo de aceptación tácita, de un consenso silencioso de la ciudadanía hacia el sistema político y de los gobiernos priistas.

La segunda -que es la que aquí proponemos- es que esta combinación hegemonía-abstención es resultado de la ausencia de una oposición real y viable. Lo que se suma a la presencia activa de organizaciones corporativas que se movilizan para el voto.

Esta primera fase se cierra con la reforma electoral de junio de 1963 que establece los diputados de partido.

Al finalizar este primer momento la votación promedio del PRI ha perdido casi seis puntos, pasando de 60.90 a 55.13%.

El segundo momento de 1964 a 1976: el fin de la hegemonía y el tránsito hacia la condición de partido mayoritario.

En esta fase los partidos de oposición (PAN, PPS, PARM,) elevan su participación en las elecciones legislativas en todos los distritos. Y el voto blanquiazul que se cosecha en el Distrito Federal comienza a representar más de un tercio de su votación en todo el país, hasta llegar a 44.5% de la misma en 1976.

Como resultado de la reforma que establece los diputados de partido, el sesgo votos/representación es favorable a los partidos de oposición. La oposición capitalina se favorecida con un sesgo de casi 10%, frente a un sesgo promedio nacional de 1.18%.

En conjunto la oposición alcanza el 34.22% de los votos del electorado. La brecha entre la oposición capitalina y la nacional se reduce a 18.34% más por efecto del crecimiento de los votos opositores a nivel nacional, que por la caída de la votación opositora del D.F., que no obstante mantiene un rango de 4.67 puntos arriba de la nacional.

El abstencionismo se mantiene por arriba del promedio nacional en las dos primeras elecciones del período: la elección presidencial de 1964 y la legislativa de 1967. Pero a partir de 1970, el Distrito Federal se coloca como una entidad participativa con tasas de abstención menores que el resto del país. (ver Cuadro No.) El voto anulado crece. En particular, durante la elección de 1973 el voto nulo es equivalente al 50% de los votos que recibe la oposición.

Entre el inicio del primer momento y el fin del segundo, el PAN cosecha en el Distrito Federal más del 40% de su votación nacional, perfilándose en consecuencia la Ciudad como un bastión blanquiazul.

Hacia el fin de este segundo momento, el PRI decae en votación al 46.0%. Es decir que pasa de ser partido hegemónico a partido dominante.

Tercer momento, de 1979 a 1985: el fin de partido mayoritario y el inicio de la competencia real.

La presencia de la oposición se hace más palpable y la caída de la votación priísta se profundiza perdiendo la mayoría absoluta. De 1979 a 1985, la posición de mayoría indisputada del PRI varía de elección en elección en los diversos distritos y la movilización electoral de sus cuadros, militantes y adherentes se convirtió en un factor clave de su cosecha de votos.

En las primeras elecciones de la reforma política de 1977 el PRI pierde la mayoría absoluta del PRI en el Distrito Federal. Y entre las elecciones de 1982 y 1985, el conjunto de los votos de la oposición supera a los del PRI (alcanzan el 47.38% de los votos).

El abstencionismo cambia de curso colocando a la Ciudad como una entidad electoralmente participativa con 8 puntos porcentuales arriba del promedio nacional.

La reforma política de 1977 reduce el voto opositor que se canaliza al PAN, por la diversificación de la oferta electoral que se presenta en las elecciones de 1979, por el ingreso de tres nuevos partidos (PCM, PDM y PST). A partir de 1979 el voto panista se estabiliza en un 25% de los sufragios

El sesgo votación/representación de este período se incrementa a casi el 50% en el Distrito Federal, mientras en el resto del país tiene un promedio de 10.5% . Afectando dicho sesgo de manera preponderante al PAN, en -22.54%. Por eso aunque los partidos opositores mejoran su caudal de votos, la desproporción entre sufragios/escaños es más injusta.⁶

En 1982 la Ciudad despunta como una entidad participativa, al tiempo que los votos de oposición crecen. El PAN experimenta un repunte espectacular, situándose en una votación de 27.48% en toda la entidad, aún cuando no logra colocarse en situación de competencia en ninguno de los 40 distritos. Este ascenso del partido de la derecha corre paralelo al descenso del principal partido de la izquierda, el PCM-PSUM

En las elecciones de la LFOPPE (1979-1982), el PRI obtiene la proporción más baja de escaños en el Distrito Federal, a pesar de que el sesgo de esta etapa hace que cada curul priísta tenga un costo de 33 mil 461 votos.

⁶ Peschard, J, (1990: 131) explica que el método de escrutinio que se adopta con la reforma política en lo que hace a la representación proporcional, así como las circunscripciones plurinominales en que se aplica fueron cambiantes de una elección a otra, ya que pasaron de 3 en 1979, a 4 en 1982 y a 5 en 1985. Con este aumento las curules plurinominales asignadas a la capital, fueron descendiendo de 40 en 1979, a 25 en 1982 y a 20 en 1985. Además de que se repartieron entre seis partidos minoritarios en 1979 y entre ocho en las dos elecciones siguientes.

En tanto al PCM-PSUM le cuestan 47 mil 611 y, a nivel nacional el costo de cada curul panista es de 60 mil 331 votos.⁷

Así, durante esta etapa, los apoyos opositores concentrados en la capital del país, no pudieron traducirse en puestos de representación. En particular la subrepresentación de la oposición independiente (PAN, PCM-PSUM, PMT, PRT) fue más notable y su tratamiento totalmente contrario a lo que ocurrió en el caso de la llamada oposición "paraestatal" que fue sobrerrepresentada.

Nuevamente el PAN fue la oposición más castigada. Este partido con un promedio de 14.84% de los votos plurinominales consiguió el 11.25% de las curules del período.

Entre el quiebre del 1988 y la recuperación de 1991: la volatilidad electoral.

La elección de 1988 con la formación del Frente Democrático Nacional, trajo a la Ciudad la competencia electoral. Se consolida la participación ciudadana en los comicios con una votación del 57% del electorado, esto es siete punto por encima de la media nacional.

El PRI pierde su condición de partido mayoritario en la votación general, sin obtener mayoría en ninguno de los 40 distritos electorales.

La oposición coaligada en el FDN cosecha el 48% de los sufragios y el PAN obtiene el 24.3% de los mismos. El conjunto de la oposición obtuvo en total, el 72.3% de los apoyos electorales.

El avance de la oposición de izquierda, con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza se verifica en 37 distritos. En 13 distritos que eran prístas gana la mayoría, y los menos, en zonas de presencia panista, ganando en total trece diputaciones de mayoría.

⁷ EL PAN no obtuvo en el D.F. ninguna posición a pesar de que elevó su votación, por el hecho de que no ganó ningún distrito

En tanto el PAN se consolida como mayoría en colonias céntricas y de clase media (Delegaciones Benito Juárez, Coyoacán, Alvaro Obregón), ganando en total tres distritos de mayoría.

La combinación de los dos fenómenos: triunfo la oposición y pérdida de la mayoría priísta en los 40 distritos, hacen que la elección de 1988, representa un quiebre respecto a las tendencias históricas, además de que inaugura la competitividad electoral en el D.F.

La dinámica electoral que desata la coalición en torno a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, rompió con el cuadro de la dispersión del voto opositor, que había caracterizado a la historia electoral del Distrito Federal. Con esto se modifica la distribución del voto, el alineamiento de partidos y la representación política.

La elección de este año, es la primera que se realiza con las reglamentaciones de Código Federal Electoral, en sustitución de la LFOPPE y con las reformas que crean la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En esta nueva elección, el PRI obtiene el porcentaje más alto de los sufragios, con el 27.4%, muy seguido del PAN que consigue el 24.1% de los apoyos electorales. Pero el conjunto de la oposición cosecha el 72.4% de los votos para asambleístas.

El sesgo votos/escaños disminuyó en promedio respecto a la elección de 1985, en la que fue de 42.7% a favor del PRI para quedar en 27.7. . En tanto fue mucho más desfavorable por vez primera para la coalición FDN, que para el PAN, ya mientras para los primeros, el sesgo fue de 45.9%, para el segundo fue de 24.4 % (Saltiel, J. Op. cit.)

En conjunto el PRI pierde la elección presidencial, 17 diputaciones, las dos senadurías y 16 puestos en la ARDF, perdiendo el monopolio de la representación política que había conservado desde 1946.

El triunfo de la coalición de izquierda, empero, no se tradujo en candidaturas para esta nueva fuerza electoral, por el hecho de que sólo se registraron diez candidaturas comunes en la elección legislativa, y sólo en un caso se ganó.

La elección de 1991 constituyó una nueva sorpresa por la recuperación de la votación prístia en los 40 distritos, con lo cual este partido pasó del 27.7% que había obtenido en 1988, al 44.2% en 1991., ganado un promedio de casi veinte puntos en cada distrito electoral.

El PRI obtiene el 48.6% de los votos para diputados de mayoría relativa y el 46.% para asambleístas, también de mayoría relativa.

En 1991, el D.F. refrenda el crecimiento de una cultura ciudadana con una votación oficial del 74% de los electores empadronados. También se perfila la formación de un tripartidismo, con dos fuerzas punteras PRI y PAN, que mantienen una diferencia de votación de más de veinte puntos porcentuales entre la primera y la segunda, y una tercera fuerza, el PRD, en relación 3 a 1 respecto a la primera fuerza.

El desmembramiento del FDN, y las divisiones al interior del recién fundado Partido de la Revolución Democrática, sumado al prestigio que venía ganando el régimen de Carlos Salinas en el exterior e interior del país y al impulso cobrado por el PRI en su XIV Asamblea, fueron factores que revirtieron los triunfos opositores en la capital.

El ingreso de dos nuevos partidos a la contienda, PVEM, y PT, abrieron de nueva cuenta la dispersión del voto opositor, pero no contuvieron la formación de un cuadro de competencia electoral tripartita.

El giro de votantes de una elección a otra, revela en el D.F. la conformación de un electorado no tanto comprometido ideológicamente con algún partido, sino de una ciudadanía que evalúa y calcula el efecto político de su voto en cada coyuntura electoral.

VOTACIONES POR PARTIDO POLITICO EN ELECCIONES LEGISLATIVAS
DISTRITO FEDERAL DE 1985 A 1991 (%)

PARTIDOS	1985	1988	1991
PAN	21.9	24.3	19.8
PRI	42.7	27.6	46.2
PPS	2.5	15.9	3.1
PARM	1.7	7.4	2.0
PDM	3.2	1.1	1.3
PCM	7.0 _{1/}	8.8 _{1/}	12.2
PST	3.4	13.9 _{3/}	8.6
PRT	3.2	0.9	1.2
PMT	4.6	-----	-----
PT	-----	-----	1.1
PVEM	-----	-----	4.4

Fuente: Resultados oficiales CFE.

_{1/} Las votaciones se adjudican al Partido Mexicano Socialista, sucesor del PCM, luego de la fusión con el PMT

_{2/} Las votaciones se adjudican al PSUM.

_{3/} En este año el PST se transforma en el PFCRN.

EVOLUCION DEL VOTO OPOSITOR EN EL DISTRITO FEDERAL 1979-1985
(%)

AÑO	PRI NACIONAL	PRI-DF	OPOSICION NACIONAL	OPOSICION D.F.
1979	69.7	46.7	24.3	41.6
1982	69.3	48.3	30.7	51.7
1985	51.1	27.6	48.9	72.4

Datos calculados a partir de las cifras oficiales.

VOTACIONES DEL PRI EN EL DISTRITO FEDERAL
Y EN EL ESTADO DE MEXICO EN ELECCIONES LEGISLATIVA 1973-1985 (%)

ESTADO	AÑO/1973	1976	1979	1982	1985
D. F.	43.74	55.62	46.71	48.11	42.63
E.MÉXICO	62.63	73.87	60.28	58.26	56.31
NAL	69.66	80.09	69.74	83.98	64.81

Fuente: López Moreno, J. Elecciones de Ayer y de Mañana.

VOTACIONES DEL PAN EN EL DISTRITO FEDERAL
Y EN EL ESTADO DE MEXICO EN ELECCIONES LEGISLATIVAS 1973-1985

Estado	Año\1973	1976	1979	1982	1985
D.F.	32.25	21.27	16.83	27.68	21.90
MEXICO	23.42	12.92	12.39	24.35	16.64
NAL.	14.70	8.45	10.79	17.53	15.88

Fuente: López Moreno, J: Elecciones de Ayer y Mañana.

VOTACIONES DEL PCM-PSUM EN EL DISTRITO FEDERAL
Y EN EL ESTADO DE MEXICO EN ELECCIONES LEGISLATIVAS 1979-1985

Estado	AÑO\ 1979	1982	1985
D.F.	11.71	9.74	7.02
MEXICO	7.85	6.17	5.16
NACIONAL	4.86	4.37	3.21

Fuente: López Moreno, J: Elecciones de Ayer y Mañana.

4.2 La conflictiva y nunca acabada construcción del orden democrático en el Distrito Federal

A partir de la reforma política de 1977 despierta del largo letargo, el debate sobre el régimen político del Distrito Federal. En el inicio eran reducidos los círculos donde esta demanda tenía arraigo. Sólo los sectores de la izquierda e intelectuales ligados al PCM la planteaban.

La ciudadanía había venido reclamando mayor participación en las decisiones urbanas, pero estaba lejos de reclamar democratización del régimen de gobierno, con la fuerza que esto tomó a partir de 1985. El ascenso del Movimiento Urbano Popular y la reacción de muchos ciudadanos organizados como vecinos, frente a decisiones diversas, fueron el caldo de cultivo donde el reclamo democrático prosperó.

La construcción de los Ejes Viables en 1977-1979, levantó movilizaciones vecinales, que exhibieron la necesidad de contar con formas para la canalización de demandas o la creación de consensos locales, para hacer posibles las decisiones de las políticas del gobierno. Se requería ampliar el margen del consenso, ante lo acotado de la demanda representada y canalizada a través del PRI. Por ello sin modificar las condiciones del régimen capitalino, el gobierno de José López Portillo toma un conjunto de medidas y disposiciones para fortalecer el tejido político de la Ciudad.

Así, impulsó una reforma en diciembre de 1977 que establecía el Referéndum y la Iniciativa Popular. Los propósitos de la misma eran:

*"... mejorar la vida política en el Distrito Federal a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana (como) medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos del Gobierno (...) instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo (que) permiten a los ciudadanos del Distrito Federal intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al Gobierno local y a la administración ..."*⁸

⁸ La propia iniciativa del Ejecutivo como el dictamen del Congreso, admitían con esta reforma la minoría de edad que en materia de derechos políticos caracterizan a la ciudadanía capitalina. El fundamento de la reforma al Art.73 frcc.VI que le corresponde, señala que "como en el Distrito Federal no se elige gobernador, ni se tienen diputados locales, al ciudadano del Distrito Federal deben dársele otras formas de

La nueva Ley Orgánica del DDF que se expide en diciembre 1978 da substancia a las reformas, definiendo el concepto y las modalidades de aplicación del Referéndum y la Iniciativa Popular.

El Referéndum se define como una forma directa de integración de la voluntad ciudadana, para formar, modificar, derogar o abrogar ordenamientos y reglamentos. La Iniciativa Popular queda establecida como una forma de participación directa para proponer nuevos ordenamientos o reglamentos.

Como complemento se crea una nueva figura electoral en los **Jefes de Manzana**, para integrar las Juntas de Vecinos de cada delegación. Lo que dotaba a los delegados de un instrumento de gobierno y de articulación con la ciudadanía del que carecían por completo.

En 1977-1978, se realiza la primera elección de Jefes de Manzana que fue rápidamente asimilada dentro de las tradicionales formas corporativas que amalgaban gobierno- PRI y grupos de interés territorial. Pero para la elección de 1980, después de las primeras elecciones intermedias que se hacen en la LFOPE los partidos de izquierda participan activamente en este nuevo campo electoral.

Ya se ha señalado como por resultado de los cambios electorales, sociales, culturales y urbanos de esta década, el manejo de la política de gobierno del DF que se había articulado en las redes del PRI capitalino y sus organizaciones, venía evidenciando su estrechamiento. De ahí que se pensara en las Juntas de Vecinos como un vía de legitimación al margen de los espacios legislativos de lucha partidaria.

La elección de Jefes de Manzana y la formación de Juntas de Vecinos resultaba *ad hoc* para el carácter administrativo de la agenda de gobierno en la Ciudad. Reducidas en cuanto a su capacidad de representación y canalizables sus demandas a partir de la administración delegacional, las Juntas de Vecinos daban además un corto aire político al Consejo Consultivo prácticamente agotado.

participación que compense la restricción que tiene en la participación política.

Así las Juntas fueron creadas tanto para responder a tres cuestiones que se habían hecho evidente con el conflicto de los Ejes Viales: 1) la ausencia de estructura de gobernabilidad, sobre todo para los delegados; 2) dotar a las decisiones administrativas y de política urbana de una cierta legitimación y 3) servir de canal para transmitir directivas de políticas desde el plano nacional -federal hasta el nivel de cuadra.

A la larga, en algunas Delegaciones las Juntas de Vecinos se constituyeron en órganos efectivos de representación ciudadana (p.e. la Junta de Vecinos de Polanco, o en Iztapalapa en la zona de los 7 barrios), y en interlocutores de la política urbana y uso de suelo. Pero realmente no están provistas de poder real en cuanto acceso de recursos y medios para decidir sobre el uso de los mismos. Su función generalmente ha sido la de ser canal para requerimientos y demandas de servicios básicos, como escuelas, vigilancia, recolección de basura, alumbrado público etc., dentro de un esquema clientelista.

La estructura extremadamente piramidal de la integración de las Juntas y la escasa articulación entre los diferentes goznes de la misma, dejan a la amplia base territorial constituida por más de 44 mil manzanas que se dice existen en el Distrito Federal representadas en la cúspide por solo ocho personas, que son las que integran el H. Consejo Consultivo de la Ciudad de México, y del cual toman decisiones solo tres miembros.

Pero si las Juntas de Vecinos no resolvieron el problema de la representatividad de las autoridades capitalinas, ni sacaron de la marginalidad política a la ciudadanía del Distrito Federal, ciertamente estimularon la participación y la activación política, robusteciendo la demanda por la democratización del gobierno de la ciudad.

Durante la campaña presidencial de Miguel de la Madrid en 1982 y en el marco del mayor descrédito popular provocado por la ostentosa corrupción de funcionarios capitalinos, por los abusos de los cuerpos policíacos y la creciente inseguridad y desarticulación social, provocada por la política urbana del Regente Hank González, y el crecimiento explosivo de la década anterior; los Foros de Consulta Popular en D.F., destacaron la propuesta de democratizar el gobierno de la ciudad, como compromiso del nuevo gobierno.

Hacia el fin de 1984 en otra consulta popular con la participación de todos los partidos en la Cd. de México, surge la iniciativa de crear una especie de congreso local con poderes reales en el D.F., además de la propuesta de elegir directamente al regentes y los delegados.

En diciembre de 1986, el Presidente Miguel de la Madrid envía al Congreso la iniciativa de Decreto que crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reformando los artículos 73 fracc VI, 79 fracc. VI, 89 fracc XVII, 110 primer párrafo ,111 primer párrafo y 127 y para derogar la fracc VI del Artículo 74 del la Constitución.

Así se establece una Asamblea Legislativa como órgano representativo, al que se confieren facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión. Se le otorga la atribución para dictar Bandos, Ordenanzas, y Reglamentos de Policía y Buen Gobierno en diversas materias. En tanto el Congreso de la Unión conserva íntegramente la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

La Asamblea tiene facultades para atender problemas prioritarios en el presupuesto de egresos, para recibir y examinar los informes sobre la ejecución de los presupuestos y programas y participar en la revisión de la Cuenta Pública que es atribución de la Cámara de Diputados.

A La ARDF se le dan además las siguientes atribuciones: 1) hacer comparecer a funcionarios del gobiernos capitalino y ciudadanos ; 2) organizar Audiencias Públicas; 3) hacer requerimientos formales al Regente o a la administración sobre reglamentos y 4) hacer estudios y propuestas de política.

La primera ARDF se constituye legalmente en las elecciones del 6 de Julio de 1988.

Según estas funciones la ARDF queda definida como un demandante de información, demandante de regulación y cambios de política, hacer recomendaciones, definir e identificar problemas a través de las audiencias públicas, vigilancia de los derechos humanos y destacar puntos importantes y prioridades de la agenda de gobierno.

En cuanto a políticas públicas el papel de la ARDF ha sido: actualizar la agenda e identificar problemas; monitorear el desempeño de los funcionarios y agencias del DDF, servir de foro público y lugar de expresión para los descontentos.

La ARDF es el último eslabón de una cadena de iniciativas gubernamentales para paliar o neutralizar la demandas de democratización del DF. y su estructura administrativa, sin afectar el poder discrecional del Regente y el desarrollo de la estructura administrativa con una burocracia independiente y autónoma de los ciudadanos.⁹

Pero con el resultado de las elecciones de 1988 donde la oposición fue mayoría en la ARDF y con el peso de una elección desventajosa además de cuestionada, el gobierno capitalino a partir de la figura del Regente, dio a la ARDF un lugar estratégico en la administración del DDF. La ARDF se tornó estratégica para mantener la estabilidad y la gobernabilidad de la capital.

Entre 1989 y 1993, la ARDF actúa como una válvula de seguridad para el gobierno, frente a la popular demanda por la democratización y la legitimación de las decisiones del gobierno de la ciudad. Al respecto Bassols y Corona (1992) señalan:

"La Asamblea constituyó desde su origen, un excelente pivote para aligerar las tensiones políticas que desde por lo menos 1985 había tenido la ciudad y que mostraron en las elecciones de 1988 una creciente oposición ciudadana... La Asamblea se convirtió en un interlocutor válido de las organizaciones sociales en pugna contra los actos autoritarios de funcionarios... (...) ha funcionado para desactivar los conflictos sociales y hacer confluir una serie de demandas ciudadanas hacia este órgano pluripartidista..."¹⁰

⁹ Ward, Peter. México: una megaciudad. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, México 1991.

¹⁰ Mario Bassols Ricárdez y Rocío Corona. *Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF*. Revista Ciudades No. 13 Red Nacional de Investigación Urbana. México, D.F.

En el contexto de una representación de oposición, la ARDF fue un poderoso impulsor de la democratización del gobierno de la Ciudad por la presión del debate que hizo en torno a la reforma democrática en el DF.

El tratamiento de temas como la seguridad, el comportamiento de las policías y los derechos humanos fue también fueron un elemento de soporte constante a la demanda de democratización.

La ARDF funcionó como un apuntador de agenda hacia los aspectos más sensibles de la política de gobierno en el DF y como monitor que vigila el desempeño de las agencias del gobierno en diversas áreas.

La presión que constantemente recibió por parte de movimientos sociales diversos, de los cuales fue también caja de resonancia, hicieron que finalmente en marzo de 1992, el Regente Manuel Camacho Solís, anunciara en su tercera comparecencia en la ARDF, el inicio de una nueva reforma que esta vez sí afectaría la estructura de gobierno.

El proceso de la reforma de 1994: un saque a la medida de una difícil sucesión: gobierno propio para la capital.

Los resultados electorales de 1988, rompieron la estructura de dominio del PRI sobre el proceso electoral y exhibieron los restos de la gobernabilidad corporativa en la Ciudad, levantando serios cuestionamientos sobre la viabilidad del régimen presidencialista de gobierno del Distrito Federal, ya que en la Ciudad del Presidente había ganado la oposición.

Pero las elecciones de 1988 habían hecho algo más, según el propio equipo del nuevo regente: habían mostrado la presencia de un electorado participativo y plural en la Ciudad y con una preferencia opositora mayoritaria. Lo que indicaba que la ciudad federal podía ser ganada en una sucesiva elección por un partido contrario al del presidente.

Por ello, debía contar con una estructura de gobierno mucho más soportada en términos de gobernabilidad por otros órganos, en especial por el sistema de partidos con presencia en la capital, para dotarla de mayor estabilidad ante los cambios de las preferencias electorales.

En este sentido, se requerían no solo ajustes - como los que ya se habían hecho- sino una reforma a los tres poderes de gobierno.

Tal propuesta no era bien vista por el ala conservadora del PRI, ya que la fuerte presencia de la oposición en la capital, hacía muy probable el triunfo electoral de la misma. Y, bajo esas condiciones, una reforma del corte que propugnaba el camachismo, significaba -según su apreciación- poner al alcance de la oposición la plaza estratégica del presidencialismo.

Tales resistencias que no se arriesgaban a dar la pelea en el bienio 1989-1990, se fortalecen con los resultados electorales para diputados, senadores y asambleístas de 1991, que dan un triunfo amplio a los candidatos del tricolor. Los márgenes para la reforma se estrechan y el acoso al gobierno capitalino se acentúa.

Como resultado del abrumador triunfo priísta, la agenda de la reforma que el camachismo pensaba comenzar a discutir en septiembre u octubre de 1991, bajo la conducción de Marcelo Ebrad -candidato plurinominal a asambleísta -como líder de la II ARDF, es aplazada hasta que se efectúan los reacomodos internos con la fracción priísta de la ARDF, ya que Ebrad no logra ingresar a la misma.

Así la discusión de la reforma se inicia hasta el 12 de julio 1992, y es hasta agosto de 1993 donde se alcanzan los acuerdos interpartidarios, quedando apresado sus resultados entre los prolegómenos del destape y la lucha interna de los grupos por la nominación de la candidatura prístia a la presidencia.¹¹

No obstante, las desangeladas elecciones de Jefes de Manzana que se realizan el 22 de mayo de 1992, muestran el agotamiento de esta forma de representación y la necesidad de avanzar en la democratización del régimen de gobierno de la capital federal.

Por el flanco opositor la cosas no son mejores. La presión del PRD por la formación de un nuevo estado, el Estado de Anáhuac y sus resistencia a las negociaciones, fueron el otro extremo de la pinza que acota los márgenes de los acuerdos para la reforma.

Las posibilidades de que Camacho - cuyas tendencias reformistas eran ampliamente conocidas-, fuera el seleccionado presidencial para la sucesión de 1994, hacían de este un fuerte rival para el ingeniero Cárdenas. Y como la reforma era una carta fuerte de aquél en el proceso sucesorio, toda acción que mostrara a dicha reforma como *gatopardista*, insuficiente o engañosa, podía afectar la imagen de Camacho como un político reformador entre sectores sociales de centro izquierda donde el propio ingeniero ubicaba a sus simpatizantes.

No obstante tal juego no podía ser llevado al extremo de no pactar ningún cambio, ya que eso hacía inviable la iniciativa de reforma, cancelando las posibilidades de un apertura real de espacios políticos. El juego del PRD, era entonces acordar en privado aspectos de la reforma y rechazar en público la negociación.

¹¹ Fueron muy publicitadas las agrias discusiones entre Manuel Camacho, y el secretario de gobernación Patrocinio González Garrido, convertido en representante del ala conservadora del PRI, en torno al proyecto de iniciativa que presentó el primero. El proyecto que se fue a discusión en período extraordinario del Congreso en agosto de 1993, sufrió modificaciones del originalmente concertado con los partidos de oposición en la Mesa de Concertación de la Reforma política

La propuesta de Manuel Camacho, se anuncia el 10 de marzo de 1992, con motivo de la tercera comparecencia del Regente en la ARDF. Ahí señala que la reforma no se ceñiría al ámbito electoral, sino que buscaría la formación de "un gobierno propio" para la Ciudad federal.

Y entre los lineamientos que esboza para la reforma están los siguientes:

1) fija como plazo para el inicio de las pláticas entre los partidos, el 27 de abril.

2) Propone alcanzar acuerdos para introducir nuevas formas de representación política, directa e indirecta que sean compatibles con el régimen federal de gobierno de la ciudad;

3) propone que se definan nuevas relaciones entre la ARDF y el Congreso de la Unión;

4) propone una reforma en el Poder Judicial y en la seguridad pública;

5) avanzar en los mecanismos de participación ciudadana, para darles mayor involucramiento en la definición de prioridades de gasto y en los planes de desarrollo urbano.

6) Hacer una reforma de la administración para garantizar mayor coordinación y capacidad de respuesta ante una necesaria descentralización

A la par que las negociaciones con los partidos, se realizan Audiencias Públicas para la Reforma Política de octubre de 1992 a febrero de 1993, con la participación de académicos, especialistas y organizaciones sociales, cuyos resultados se someten a consideración de los partidos en la propia Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal.

La nutrida variedad de personalidades y argumentos en torno a las posibilidades de la reforma, tanto en aspectos políticos como en los administrativos, que se virtieron en las Audiencias, dieron un mayor sustento a las propuestas, desplazando un tanto el énfasis en torno al estado 32.

Las posiciones del PAN y del PRD, coincidieron de inicio en la creación de un nuevo estado de la federación y en la elección directa de autoridades. Fueron coincidentes también en la elección de delegados y en la transformación de la ARDF en órgano legislativo local. Sin embargo, al calor del debate en los medios de opinión y en las Audiencias, se fueron matizando y suavizando sus posiciones.

La Mesa de Concertación de la Reforma Política y el Plebiscito: los dos puntales para el avance de la reforma.

El proceso de la reforma de 1993, se vio afectado por los giros políticos del último tercio del sexenio salinista, transido por la pugnas entre los partidos PRI, PAN, PRD, cuyas fracciones y grupos afinaban posiciones rumbo a la selección de candidatos para las elecciones presidenciales de 1994. Dos factores le dan viabilidad a pesar de todas las resistencias: el largo proceso de debate y concertación entre los partidos en la Mesa de Concertación y el Plebiscito.

La característica de la reforma camachista, a diferencia de las reformas anteriores al estatuto del DDF, es haber derivado de acuerdos y consensos entre las fuerzas políticas con presencia en la Ciudad, a través de la Mesa de Concertación de la Reforma Política del DDF.¹²

¹² Manuel Camacho Solís se había comprometido ante la II ARDF, a iniciar un diálogo entre partidos para que la reforma fuera fruto del consenso entre los partidos. Los partidos que debatieron en la Mesa de Concertación fueron el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Frente Cardenista para la Reconstrucción Nacional (PFCRN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A partir de lo anterior la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, integrada por representantes de los diferentes partidos y autoridades del Departamento del Distrito, preparó una agenda de trabajo y lanzó una convocatoria para Audiencias Públicas a lo largo de cuatro meses.¹³

Las propuestas se refirieron a las cuatro temáticas consideradas indispensables para la estructuración del proyecto de reforma política:

1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos.
2. Hacienda pública y aspectos económicos y financieros.
3. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios.
4. Procuración y administración de justicia.

Los propuestas trataron temas que abrieron un amplio espectro de posibilidades aplicables para integrar "un gobierno propio". Formas electivas para fortalecer la representación política y ampliar la participación ciudadana; mayores atribuciones de los órganos de representación. Configurar un nuevo territorio en la entidad, ampliando los derechos urbanos, a todo el espacio físico que corresponde a la Ciudad de México y sus alrededores.

Los aspectos de fondo que tenía que compatibilizar la reforma tenían que ver con en aspectos tales como: la fuente de autoridad; la base de la representación popular; las esferas de jurisdicción de los poderes federal y local y la distribución de sus competencias. La desconcentración y/o descentralización de la estructura administrativa; la relación gobierno federal-administración pública estatal y paraestatal-municipios conurbados; la responsabilidad de las autoridades de gobierno ante la sociedad.

Entre los consensos que fueron emergiendo del debate y de las Audiencias, destaca la extendida convicción de que la Reforma Política era una cuestión compleja que debía plantearse gradualmente, a partir de que se fortalecieran y estimularan formas de representación política y participación ciudadana.

¹³ Las Audiencias se efectuaron del 26 de octubre de 1992 al 27 de enero de 1993, y en ellas participaron 124 ponentes, cuyo perfil correspondió a militantes de partidos políticos (33), miembros de organizaciones populares y cívicas (30), especialistas en administración, profesionistas e investigadores universitarios (39) y ciudadanos comunes (22). Memorias de la Reforma Política del DDF (mimeo)

El Plebiscito del 21 de marzo de 1993, impulsado por varios asambleístas, integrantes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática¹⁴ y Auténtico de la Revolución Mexicana, con el fin de efectuar una consulta de opinión sobre el régimen de gobierno de la capital dirigida a los ciudadanos, al margen del poder público, experiencia que enriqueció el debate sostenido entre los partidos políticos sobre la temática urbana, a pesar de que los resultados no se correspondieron con las expectativas de sus organizadores.

La Propuesta de Reforma

Con todo, del conjunto de posiciones iniciales hechas sobre la reforma, de las propuestas surgidas en la Mesa de Concertación, de las opiniones emitidas por especialistas, de las ideas expuestas por la ciudadanía en la Audiencia Pública, de las inquietudes recogidas en el Plebiscito, así como de otras expresiones de la sociedad capitalina, el 16 de abril de 1993, el Lic. Camacho Solís, ante la Asamblea de Representantes, presentó la propuesta de reforma política para el Distrito Federal en los siguientes términos:

- Conservar la condición de sede de los poderes federales en el actual territorio ocupado por el Distrito Federal.

- Establecer un gobierno propio representativo, republicano y democrático.

- Otorgar facultades de órgano legislativo a la Asamblea de Representantes, actual órgano de representación política de los capitalinos, para aprobar la Ley de ingresos, Ley de hacienda, el presupuesto anual y la cuenta pública; dictar leyes sobre organización y participación ciudadana y otorgarle facultades para supervisar la administración pública local.

- Delimitar con precisión las respectivas competencias de los poderes federales y locales.

¹⁴ Cabe aclarar que el PRD abandonó los trabajos de la Mesa de Concertación a fines de septiembre de 1992, argumentando que su retiro tenía como causa que el PRI no había presentado, hasta esos momentos, su proyecto de Reforma Política para el Distrito Federal, lo cual retrasaba las negociaciones, sin embargo, después de efectuarse el Plebiscito, se reincorporó.

- Y expedir un Estatuto de Gobierno propio, responsabilidad que recaerá sobre el Congreso de la Unión, para:

a) asegurar la unidad y eficacia de los servicios públicos y las bases de la coordinación metropolitana;

b) afirmar el compromiso de responsabilidad fiscal de la Ciudad de México con la Nación;

c) establecer derechos y obligaciones públicos de los ciudadanos, considerando aspectos como el nombramiento y atribuciones de los delegados territoriales, y

d) integrar Consejos Ciudadanos y organizaciones sociales en las delegaciones con el fin de supervisar, de manera comunitaria, los proyectos, recursos y servicios públicos de cada demarcación política.

Un gobierno propio para la Ciudad Federal

Aprobada por la Cámara de Diputados a principios de septiembre de 1993, la reforma política del Distrito Federal, primera en su género por la calidad de su contenido, entrará en vigor en 1997, estableciendo un cambio radical en la estructura de gobierno de la capital de la República, bajo las siguientes condiciones:

1. Un Gobierno Propio a cargo de los poderes de la Unión.

2. Un Jefe de Gobierno del Distrito Federal seleccionado por el Presidente de la República del partido que obtenga la mayoría de escaños en la Asamblea de Representantes, ratificado por ella y, sólo en el caso de que por segunda ocasión no hubiera ratificación de este organismo sobre la designación del Ejecutivo Federal, la efectuará el Senado de la República.

3. Tres órganos locales de gobierno a saber:

- a) Jefatura de Gobierno
- b) Asamblea de Representantes y
- c) Tribunal Superior de Justicia.

Con tal estructura, el Distrito Federal contará con un gobierno propio conformado, por primera vez en su historia, con elementos semejantes al de un estado de la República:

1. Un jefe de gobierno designado por elección indirecta y por tanto, independiente de la Presidencia de la República, lo que lo asemeja al Poder Ejecutivo de un estado.
2. Una Asamblea de Representantes con atribuciones ampliadas, a la manera de un Poder Legislativo estatal.
3. Un Tribunal Superior de Justicia, cuyos magistrados serán propuestos por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y ratificados por la Asamblea, característica equiparable al Poder Judicial de los estados.

La naturaleza de los cambios

En la actualidad, el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento, a quien nombra y remueve libremente. Asimismo, designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes son ratificados por la Asamblea de Representantes, y al Procurador General de Justicia, a quien, igual que al regente, nombra y remueve libremente.

En cuanto a la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, ésta recae sobre el Congreso de la Unión.

Con la reforma política del Distrito Federal, el gobierno ya no estará a cargo del Presidente de la República, sino de los Poderes de la Unión, quienes lo ejercerán por medio de los órganos de gobierno representativos y democráticos, como enunciamos arriba,

mientras que el Procurador será nombrado sólo por el Jefe de Gobierno del Distrito y ratificado por el Presidente de la República.

Al Congreso de la Unión corresponderá la elaboración y expedición de un Estatuto de Gobierno que determinará:

1. La distribución de facultades y competencias de los poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de sus órganos de gobierno.
2. Las bases para la organización y las atribuciones de los órganos de gobierno locales: Jefatura del Distrito, Asamblea de Representantes y Tribunal Superior de Justicia.
- 3° Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito.
- 4° Las bases para la organización de la administración pública local.
- 5° Las bases para la integración por elección de un Consejo de Ciudadanos, mismo que intervendrá en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de algunos programas de la administración pública que se relacionen con su respectiva demarcación.

A la expedición de dicho estatuto, le antecederá la puesta en práctica del procedimiento legal de referéndum para que los ciudadanos del Distrito Federal externen su opinión y voluntad en materia de derechos y obligaciones, por una parte, y por otra, sobre las bases de organización, así como facultades, de los órganos de gobierno local.

Nuevas facultades a la Asamblea de Representantes

Respecto de las facultades de la Asamblea de Representantes, éstas serán, a partir de la puesta en vigor de la reforma política, las siguientes:

- Aprobar el presupuesto anual de egresos.
- Revisar la cuenta pública.

- Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito y al Presidente de la República para su sola publicación.
- Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal y la del tribunal de lo contencioso administrativo.
- Presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito federal.
- Legislar en el ámbito local, en los términos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, entre otras materias como: administración pública local; presupuesto, contabilidad y gasto público; servicios públicos y su concesión; justicia cívica; participación ciudadana; prevención y readaptación social; desarrollo urbano y uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; transporte urbano y tránsito; vivienda; salud; turismo; desarrollo agropecuario; fomento cultural, y función social educativa según el Artículo 3o. constitucional, fracción VIII.

Dicha ampliación de atribuciones representa una importante revaloración del papel que ha desempeñado a nivel local, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal desde su creación (1987) como órgano de representación ciudadana, ya que sus facultades sólo eran de consulta, promoción, gestión y supervisión, sin poder para legislar en lo relativo a la entidad, competencia que con la aprobación de la reforma le ha sido otorgada.

Proyección de los cambios político-administrativos

La reforma resuelve una preocupación que a lo largo de 169 años no había encontrado solución; se reconocen los derechos políticos locales de los habitantes sin renunciar al carácter federal de la Ciudad y su relación con los poderes del Unión, dentro de marco político-constitucional mexicano. Es decir dentro del régimen presidencialista que nos rige.

En este sentido se logra una mejor concurrencia y convivencia de los Poderes de la Unión con su sede. Igualmente se prevee una mayor participación de la sociedad capitalina en la conformación de su gobierno propio, dándose un paso importante en la creación de instituciones locales que fortalezcan la representatividad. Y se hace más efectiva la redistribución de competencias entre lo federal y lo local.

Al mismo tiempo se realiza una descentralización de funciones desde el órgano central de gobierno hacia las nuevas instancias político-administrativas. Y por otra, se facilita la coordinación y la toma de decisiones sobre la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Se establece mejor la relación entre compromisos y responsabilidad pública, frente a los derechos y obligaciones de la ciudadanía.

En suma, con la Reforma Política del Distrito Federal se constituye un gobierno especial para la Ciudad de México, tomando en cuenta no sólo sus características urbanas, sino considerando la dimensión y profundidad de la problemática que como entidad política de gran envergadura, le concierne.

**PUNTOS CONSTITUCIONALES DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA POLITICA
DEL DISTRITO FEDERAL**

Artículo 44

- Incorporar el concepto de Ciudad de México con equiparación igualación territorial con el Distrito Federal. Por una parte se alega que no todo el Distrito Federal es Ciudad de México y que, con ello, perderán identidad los antiguos pueblos del Distrito Federal, los barrios e incluso las delegaciones. Por otra, se argumenta que es una argucia legal para cancelar en definitiva la posibilidad de dividir en municipios al Distrito Federal.
- Mantenimiento de la hipótesis constitucional de erección del estado del Valle de México.

Artículo 73

- Facultades legislativas de la Asamblea de Representantes-Debate específico sobre la relación de jerarquía entre la ARDF y el Congreso Federal como órganos legislativos .
- Facultad de aprobar la propuesta de endeudamiento que requiera el gobierno del Distrito Federal enviada por el Presidente.
- Autonomía del gobierno del Distrito Federal, en este aspecto particular.

Artículo 76

- Nombramiento y remoción del Jefe del Distrito Federal.

Se discuten también en la fracción correspondiente del artículo 122. En este punto es el debate giró en torno al a intervención del Senado en la decisión.

Artículo 89

- Facultad del Presidente de nombrar y remover libremente al Procurador del Distrito Federal. Punto polémico con fuertes argumentos en pro y en contra.

PUNTOS CONSTITUCIONALES DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 122

El debate de este artículo sintetiza la concepción política de la reforma en cada partidos: la conformación de un gobierno representativo del Distrito Federal, integrado democráticamente y con autonomía en el ejercicio de las competencias que los poderes de la Unión le derivan. Gobierno del Distrito Federal "soberano" y popular de elección directa del ejecutivo.

Fracción I

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como una especie de constitución local, el debate se centro en si éste debía ser expedido por el Congreso o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

(inciso e)]. Mayor definición de la participación de los partidos políticos en la integración de los consejos de ciudadanos y en las facultades de los mismos.

Fracción II

Facultades del Presidente para intervenir en el gobierno del Distrito Federal

Fracción III

- Formula de integración y de reparto de los asientos de representación proporcional. Para 1994 y planteamiento general para el futuro.
- Contencioso y sistema de calificación electoral.
- Fechas de los períodos de sesiones que requieran coordinarse con los del Congreso de la Unión para la inclusión del endeudamiento aprobado en el presupuesto anual del gobierno de la Ciudad, con la toma de posesión del ejecutivo federal y el calendario del Senado para el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

**PUNTOS CONSTITUCIONALES DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA POLITICA
DEL DISTRITO FEDERAL**

Fracción IV

- Sistema de asignación de las competencias legislativas y ampliación de las mismas en tres materias principales: civil, penal y educación.

Fracción V

- Supresión del derecho de iniciativa popular en el Distrito Federal y establecimiento de mecanismos de democracia directa.

Fracción VI

Procedimiento para nombrar al Jefe del Distrito Federal; debilidad o fortaleza respecto a los otros órganos de gobierno del Distrito Federal, como a los Poderes de la Unión. Causas y autoridades para su remoción; fuerza del nombramiento presidencial, monto del presupuesto, capacidad de hacer nombramientos.

Fracción VII

- Fortalecimiento de la carrera judicial e incorporación de mecanismos de ingreso al poder judicial que fortalezcan su autonomía.

Fracción VIII

- Sistema de nombramiento y remoción del Procurador del Distrito Federal; definición de responsabilidades y relaciones del mismo con los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Fracción IX

Eliminación de la propuesta de integración de un Consejo Metropolitano del Valle de México.

Representatividad de las comisiones metropolitanas.

Conclusión: la reforma política del Distrito Federal en la perspectiva de un nuevo desarrollo urbano sustentable.

Como ya se ha afirmado, el reto fundamental de la Ciudad de México en los próximos quince años es crear las bases para una vida urbana y un desempeño económico basado en el paradigma del *desarrollo sustentable* que supone atender principios como los siguientes:

- 1) Mantener un crecimiento demográfico y económico equilibrado que no violente las posibilidades estructurales de la Ciudad para sustentarse. Lo que significa que este adaptado a las diversidad de recursos disponibles y acorde con formas de uso y consumo de los mismos y que permitan al mismo tiempo que se consuman, reestablecerlos y restaurarlos.
- 2) Que sea un desarrollo socialmente incluyente, fundado en la atención de las necesidades básicas de vida y que promueva la equidad. Para ofrecer oportunidades de vida a las clases no privilegiadas y a los marginados, para no violentar las condiciones y posibilidades subjetivas del desarrollo.
- 3) Que permita el "error amigable", es decir que haga posible la experimentación de vías alternativas de desarrollo tanto en la economía como en la administración y en la política, sin imponer una sólo ruta que siege las posibilidades de la innovación y de la readaptación (Thier de la Court;1991:97).

Es frente a éste objetivo que se deben evaluar las condiciones, transformaciones y tendencias de su desempeño económico actual, de su crecimiento urbano y sociodemográfico y sobre todo la capacidad de sus instituciones políticas para encausarlo.

En este marco, hay que apuntar que a pesar de la desaceleración poblacional que en conjunto expresa la ZMCM, ésta seguirá su tendencia hacia la conformación megalopolitana. Y que la persistencia de un patrón de crecimiento metropolitano de asentamiento perimetral y extensivo que cubre ya más de 1 mil 300 km² seguirá su curso.

Los sistemas urbanos de las ciudades fronterizas,¹ cuya economía crecerá por arriba del 4% por su articulación a la dinámica del mercado trínacional, estarán en condiciones de absorber la migración de las próximas dos décadas resultado de los cambios estructurales en la tenencia de la tierra y en la economía agrícola generados por las reformas neoliberales. Pero la descentralización de la población y los empleos de la ZMCM, dependen más del crecimiento de su infraestructura de transporte.

Aunque en la ZMCM la concentración ha producido deseconomías, costos sociales y disparidades regionales, todavía no es posible determinar si la sincronía entre el desarrollo socioeconómico y el patrón territorial ha llegado a su límite. No obstante se advierte la presencia de una fase de transición que está tocando ciertos umbrales en su desarrollo.

La Ciudad se enfrenta ya ciertos umbrales en cuanto al desarrollo urbano que orientan la toma de decisiones hacia un progresivo encarecimiento de los servicios básicos. Lo cual tendría efectos importantes dado los niveles de empleo, ingresos y población actuales que se concentran en la misma ²

La política ambiental ha entrado en contradicción con el viejo aparato industrial del modelo sustitutivo, que se asentó en la Ciudad de México. Pero el cambio hacia un modelo económico abierto y lo que se espera sean los efectos que induzca el Tratado de Libre Comercio en el ordenamiento de la población del país en las áreas urbanas, hacen prever un reordenamiento territorial en la ZMDF, de la mano de la conformación megalopolitana.

¹ Estos sistemas están constituidos por las áreas metropolitanas de Monterrey, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Durango y Hermosillo, por un lado y, el de Tampico, Altamira, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guadalajara, Colima y Manzanillo por el otro.

² El concepto umbrales en el desarrollo urbano hace referencia a aquellos aspectos limitantes al desarrollo físico urbano, cuyo costo económico para rebasarlos, puede ser cuantioso. Hay umbrales de escala, cuando los obstáculos deben ser removidos por una inversión que desbloquee dicho crecimiento; o umbrales de grado cuando se van haciendo progresivamente al propio crecimiento. Ver Luna Pichardo y Olvera Gómez (1992)

Otro de los umbrales que parecen próximos, es el del agua potable. Al concluir el abastecimiento del Cutzamala, el Amacuzac y las cuencas de Oriental libres y Moctezuma en Puebla, el acceso hacia los recursos acuíferos de la cuenca del Tecolutla, encarecerán de manera notable el servicio. Se hace necesario por ello, inducir un nuevo patrón de uso de agua y evitar un crecimiento que tenga que depender de ese abastecimiento.

El reforzamiento de la tendencia megalopolitana es ciertamente por ello una salida a los límites en la escala de crecimiento actual. Pero además de imprimir un dinámico desarrollo a medios de transporte masivos y rápidos, se requiere abandonar el patrón de especialización del uso del suelo para ir generando unidades autosuficientes sobre todo en materia de servicios. Así como el uso de nuevas tecnologías de comunicación y de proceso de trabajo, que permitan la refuncionalización del territorio no sólo a nivel urbano sino también regional. Con ello se podría eliminar buena parte de los viajes y traslados.

Igualmente, se requiere modificar los actuales patrones de consumo de recursos y desarrollar nueva infraestructura en materia de estos servicios para elevar el reciclado - sobre todo del agua y de los desechos sólidos- y mejorar el tratamiento de efluentes y drenajes. Es indispensable igualmente cambiar el concepto de urbanización evitando al máximo el uso indiscriminado del encarpado asfáltico, para permitir la recarga de acuíferos y asegurar un mejor proceso de homeostasis geológica.

Todo ello implica, además de inversiones y obras públicas considerables, cambios en los patrones culturales de la población que permitirían replantear la vida urbana de la megalópolis. Pero las posibilidades de estas transformaciones, están mediadas por la forma en que se dé el tránsito económico de la Ciudad de México y su Zona Metropolitana y sus efectos sociales y políticos.

En este sentido, la cuestión de cual sea el tipo de régimen político y la estructura de gobierno de la Ciudad cobra una nueva dimensión, ya que no se trata de que sea simplemente democrático, sino que ayude a resolver el tránsito que vive la Ciudad.

Ante este reto la reforma política efectuada por el Regente Manuel Camacho Solís, resuelve la base esencial para el desarrollo de un gobierno propio que había dejado pendiente desde 1828, sobre todo en cuanto a compatibilizar la presencia de poderes federales con la representación ciudadana. La reforma camachista abrió al pluralismo

político partidario de la ciudad, los órganos de la representación y creo un órgano legislativo para la construcción de consensos partidarios en las decisiones de gobierno. Pero no resolvió la representación y el juego de los intereses de grupo o de corporación en el funcionamiento presente y futuro de la Ciudad.

Se colocaron las bases para que un gobierno local desarrolle una política de revitalización urbana, como la que han emprendido muchas ciudades europeas y aún latinoamericanas. Pero sus posibilidades reales dependen de que logre realmente articular en un proyecto de ciudad a los diversos intereses que se mueven. Además de que requiere como complemento una reforma administrativa y de la gestión pública que haga efectiva la capacidad de respuesta.

Esto es que haga compatible las necesidades de gobierno y de mando, con la presencia de instituciones, mecanismos, circunscripciones territoriales, órganos y disposiciones que al tiempo que respondan a criterios de eficacia en la toma de decisiones, contemplen la ampliación de los derechos ciudadanos y la capacidad de estos para participar y responsabilizarse en las soluciones.

Así, la cuestión de la reforma de gobierno de la Capital rebasa la mera condición de existencia de órganos electivos centralizados, como es un órgano legislativo tipo la ARDF; o descentralizados como los Consejos Delegacionales o las Juntas de Vecinos. En rigor rebasa la consideración de autoridades y representantes elegidos, para ubicarse en otras coordenadas.

Entre estas exige ubicar la escala de la participación y la representación a la de los niveles funcionales óptimos para la gestión de diversos asuntos y servicios públicos. Desglosar competencias, definir circunscripciones territoriales ad hoc, crear instancias técnicas de gestión y coordinación para las acciones que deban permanecer centralizadas, ya es utópico pensar que es posible crear estructuras locales para todas las exigencias funcionales de la ciudad. Como es demagógico y riesgoso plantear que cada unidad de representación local, vecinal, de barrio, de colonia o aun de delegación, pueda diseñar su propio plan de desarrollo. Ello no haría mas que acentuar el particularismo y la fragmentación, contrarios ambos a la reconstitución del tejido político capitalino.

La centralización ha significado un progresivo autoritarismo en las decisiones, pero la reforma democrática no puede ser un simple rebote. Una parte importante de las competencias y funciones centralizadas deben continuar siéndolo por razones tanto políticas cuanto técnicas.

En esta vertiente, la descentralización—democratización del D.F., debe ser pues un traje a la medida, no una simple extrapolación de figuras jurídicas que como el municipio, datan de orígenes sociohistóricos de más de un siglo y que no se ajustan a las exigencias de una metrópoli de las proporciones y de la complejidad de la ciudad de México.

Ciertamente hay una demanda creciente de participación social de base que plantea exigencias de unidades políticas—territoriales mas próximas y básicas, pero las vías para la democratización del D.F. no pueden ser ingenuas ante la reivindicación del localismo. Hay demandas locales, autónomas, no centralistas e incluso democratizadoras que responden a intereses gremialistas o corporativos.

Por ello se requiere una reforma administrativa diversificada que haga posible la transparencia en la representación de los intereses diversos que se mueven en la Ciudad.

Los contrapesos indispensable al centralismo autoritario o a los riesgos de una descentralización corporativa, (que deje la dinámica urbana en manos de intereses económicos o políticos) pueden generarse sino se contrarrestan a partir de la constitución de múltiples mecanismos de intervención pública, de participación y contraloría social, que incorporen a los distintos tipos de actores: vecinos, organismos profesionales y de interés específico, empresarios, trabajadores, usuarios, consumidores, etc.. En la formación de un espacio público que permita superar el estrechamiento Suma Cero que le da la combinación de sociedad compleja/gobierno precario.

De acuerdo a esto, en el campo electoral pueden experimentarse procedimientos que permitan una mayor articulación entre electores y elegidos, así como entre los órganos representativos y las organizaciones sociales diversas de base territorial o temática.

En conclusión, buscar una forma de gobierno propio para la ciudad, es arribar a un ordenamiento representativo, participativo y plural en distintos niveles territoriales; eficiente en la toma de decisiones y eficaz para las soluciones y, que sume tanto en los costos como en los intereses a la población en forma cotidiana.

La posibilidad de hacer gobernable el tránsito de la ciudad de México, pasa así por las posibilidades de construir el tejido de la polis metropolitana. Lo que supone la creación de espacios institucionales y físicos de encuentro entre ciudadanos y entre estos y el gobierno, donde la administración se torne política. Es decir comunidad de acuerdos y cogestión de acciones, donde se procesen los conflictos de interés y se contrapesen los intereses corporativos, gremiales y de grupos que tienen un peso cada vez más autónomo como es el caso de las empresas y el capital inmobiliario.

Las instituciones de gobierno de la Ciudad deben responder a la compleja realidad plural de la misma, diversificando los sistemas de representación, al tiempo que se creen instancias jurídicas con la autoridad suficiente para dirimir los conflictos producto de la diversificación de intereses.

El objetivo fundamental para el cual debe servir la reciente reforma política es para administrar, conducir e impulsar el tránsito del Distrito Federal hacia un desarrollo urbano sustentado, equilibrando los intereses diversos de los distintos actores de la ciudad y las dinámicas contrapuestas entre el funcionamiento de la economía, y la activación social.

Bibliografía

Aguilar, M.A.

Vida Cotidiana y Crisis
Revista Ciudades No.7 (jul-sep)

Alduncin, E. (1990)

Los Valores de los Mexicanos
Estudios Sociales de BANAMEX (Ed)
tres tomos, México.

Alberoni, Franceso (1970)

Cuestiones de Sociología, Ed. Herder
Barcelona, España

Alonso, Jorge. (ed.) (1980)

Lucha urbana y acumulación de capital, Ediciones de la Casa Chata, México.

(1982)

Los movimientos sociales en el Valle de México
SEP, Mexico

Argüello, Omar. (1981)

"Estrategias de supervivencia: un concepto en busca de su contenido" en
Revista Demografía y Economía de El Colegio de México, Vol. XV, Núm. 2(46),
México.

Arias Valdez, Rafael (1990).

La Delimitación de una Megalópolis
Colegio Mexiquense-UNAEM-CANIC
México .

Azuela, Antonio (1989)

La ciudad, la propiedad privada y el derecho, El Colegio de México, México .

- Bassols, B y González, Salazar, G. (coords) (1993)
Zona Metropolitana de la ciudad de México. Complejo geográfico,
socioeconómico y político.
IIE-UNAM/DDF,
- Bassols Ricárdez, y R, Corona (1990) " Entre la sociedad y el gobierno: La
ARDF". Revista Ciudades. No. 13 Red Nacional de Investigación
Urbana. México, D.F
- Bataillon, Claude (1992)
" Servicios y empleo en la Ciudad de México". En : *La Zona Metropolitana de
la Ciudad de México; problemática actual y perspectivas* CONAPO.
- Berra, Stoppa, Erika
"La Expansión de la Ciudad de México y los conflictos urbanos 1900-1930".
Boletín Municipal 30 de abril de 1915
- Borja, Jordi (1990)
"El gobierno de las grandes ciudades". En Martinotti, Guido, en *Las grandes
ciudades en la década de los noventa*, Ed. Sistema, Madrid
- (1994)
Las Ciudades como protagonistas de nuestra época. El Nacional, 14 de
noviembre de 1994.
- Burgess, E. W (1925)
The Growth of the City. Chicago
- (1926)
The Urban Community, Chicago.
- Calderón, F. y Jelin, E. (1987)
Clases y movimientos sociales en America Latina. CEDES, Buenos Aires.
- Canetl, Elías (1980)
Masa y Poder. Ed. Muchnik, Madrid, España

Castells, Manuel (1989)

"High technology, space and society". Vol 28
Urban Affairs Annual Reviews. Sage Publications, Beverly Hills

(1990)

The Informational City, Information, technology economic restructuring and the urban-regional process. Basil Blachwell, Mass.

Carrera, Laura. (mimeo 1990)

El discurso político del MUP.

Cisneros, Arnulfo

"Gobierno, Democracia y Participación Ciudadana en el Distrito Federal: del terremoto a la Consulta Popular (1985-1987)." Tesis Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

(1983)

" Los ciudadanos del Distrito Federal". Revista Iztapalapa, Año 4., No.9, junio-diciembre

Contreras, E., Jarquín, M.E. y G Torres. (comps.) (1992)

Pobreza, marginalidad e informalidad. Una bibliografía mexicana 1960-1990., Cuadernos del CIIH, serie Fuentes No. 9, CIIH-UNAM, México .

Connolly, Priscilla. (1983)

" El financiamiento de la capital". Revista Iztapalapa. Año 4, No. 9 junio-diciembre.

Coraggio, J. Luis (1991).

Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular, SIAP, Quito.

Coulomb, René. (coord.) (1992)

Pobreza urbana, autogestión y política, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, México.

"Democratización de la gestión urbana"

Revista Ciudades No.5

Chardon, Bertrand (1983).

Gouverner les villes géantes: Paris- Londres-New York
Ed. Economica, París.

Damián, Araceli.

"Segregación urbana en la ciudad de México", Ponencia presentada en El Congreso de LASA'92, Los Angeles 1992. Mimeo.

De Soto, Hernando, (1989)

El otro sendero, Ed. Oveja Negra, Lima.

De la Court, Thier

"El Paradigma del Desarrollo Sustentable".

En la Revista Nueva Economía. Año 1. No.1 Fundación Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio. nov. 1992.

Duhau, Emilio.

"Ciencias sociales y estudios urbanos: ¿adiós a los paradigmas?" en Sociológica, año 7 núm. 18, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, Enero-abril 1992.

Urbanización popular y orden urbano, México 1991, mimeo.

Delgado, Javier (1992)

Tendencias megalopolitanas de la Ciudad de México. En : La Zona Metropolitana de la Ciudad de México; problemática actual y perspectivas CONAPO.

Eco, Umberto, Vacca Guissepe, et Al (1977)

La Nueva Edad Media.
Ed. Alianza, Madrid. España

Fainstein, S., Ian Gordon y M. Harloe (1992)

Divided Cities. Ney York & London in Contemporary World, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA.

Fernández-Martorell (ED) 1988

Leer la Ciudad. Ed. Icaria. Barcelona, España.

- Folín, Mario (1979)
La Ciudad del Capital. Ed. Gustavo Gili, Barcelona
- Franco, C. (1990)
Exploraciones en "otra modernidad": de la migración a la plebe urbana,
DESCO. Lima, Peru.
- Frobel, (1979)
La nueva división del trabajo. Siglo XXI, Eds, México.
- Gamboa, de Buen, (1994)
Ciudad de México, una visión
Ed. Fondo de Cultura Económica, México
- Garza, Gustavo et Al (1987)
Crecimiento económico de la ciudad de México durante el siglo XIX y XX.
Atlas de la Ciudad de México.
Colegio de México, México.
- (1885)
El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970. Ed. El
Colegio de México
- Gianfranco, Bettin (1982)
Los sociólogos y la ciudad
Ed. Gustavo Gili.
Barcelona, España
- González Casanova, Pablo (coord) (1985)
Las elecciones en México; evolución y perspectivas
México, Siglo XXI Edts.
- (1987)
D.F. Gobierno y Sociedad Civil
Ediciones El Caballito
México.
- Graizbord, B. (1988)
"La Expansión Física de la Ciudad de México". En Garza, G. Atlas de la Ciudad
de México. Colegio de México. México 1988

Ibarra, V (1983)

" El origen de las necesidades de traslado de la mano de obra y las funciones del transporte urbano de personas". Revista Iztapalapa, Año 4, no. 9, junio-diciembre

Jacobs, Brian (1991).

Fractured Cities, Routledge, London .

Jiménez Muñoz, Jorge H. (1993)

La Traza del Poder. México, Ed. Dédalo.

Kowarick, Lucio (1992)

"Investigación urbana y sociedad: comentarios sobre nuestra América" en Sociológica, año 7 núm. 18, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, Enero-abril.

"Ciudad y Ciudadanía; metrópolis del subdesarrollo industrializado", en Revista Nueva Sociedad No. 114 (jul-ago) Carácas, Venezuela.

Legorreta, Jorge (1991)

"Expansión urbana, mercado de suelo y estructura de poder en la ciudad de México " . En Rev. Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No.145 Nva.Epoca (jul-sep)

Lefevre, J. (1980)

El derecho a la Ciudad
Ed. Peninsula, Madrid

Leroy-Beaulieu, P. (1873)

L' administration locale en France et en Angleterre.

Llorens, Carmen, (May-Jun. 1982), La CUD, vista a través de sus militantes.

Revista "El Cotidiano", UAM plantel azcapotzalco, México, D.F.

Loeza, S. y Segovia, R (1987)

La vida política mexicana en la crisis
El Colegio de México.
México.

- López Moreno Javier (1987)
Elecciones de Ayer y Mañana
Costa-Amic Editores
México.
- Luna Pichardo y Olvera Gómez (1992)
" Límites al crecimiento de la ZMCM. En *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México; problemática actual y perspectivas* CONAPO.
- Mainwaring, S. (1989)
"Grassroots popular movements and the struggle for democracy". En Alfred Stepan (Ed) *Democratizing Brazil. Problems of transition and consolidation.* Oxford U.P.
- Martinotti, Guido.
"La población de la nueva morfología social metropolitana. Reflexiones a partir del caso italiano", en *Las grandes ciudades en la década de los noventa*, Ed. Sistema, Madrid 1990.
- Mollnar H.
El tiempo de la Legitimidad.
México, Ed. Cal y Arena, 1991.
- Mumford, Lewis.
La ciudad en la historia
Ed. Labor (2 tomos)
- Mejía Tapia, Miguel Anegel.
"El perfil de la Ciudad de México, el perfil del país", México 1992. Mimeo.
- Messina, Philippe (1985)
Les saturniens; comme les patrons reiventens le société. Eds Les minut, París.
- Núñez, G. O.(1991)
Innovaciones democrático culturales del Movimiento Urbano Popular.
UAM-A, México.
- Pacheco, Méndez, Guadalupe (1990).
"Urbanización y Preferencias Electorales; El Distrito Federal de 1985 a 1988".
mimeo.

Perló, Manuel

" De cómo perdió la Cd. de México su municipalidad sin obtener en cambio ni una democracia de manzana. Rev. Siempre 1981.

Una Democracia a la Medida de la Cd. de México.
IIS-UNAM, México, 1983.

Peschard, J. (1990)

Las elecciones en el Distrito Federal. Tesis de Doctorado, D.E.P, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Las elecciones en la Ciudad del Presidente. Artículo publicado en la sección de Ideas de Excélsior, 12 de agosto de 1994

Peter, Smith M, y Feagin, J.R.

The Capitalist City. Ideas, Blackwell. Cambridge, Ma. 1989

Ramírez, Saíz

(1986)

Emergencia y politización de la sociedad civil, en Revista Movimientos Sociales No.2 Universidad de Guadalajara 1986

"La dimensión Política del Movimiento Urbano Popular", en Revista Sociedad y Estado No. 2 año 1. Universidad de Guadalajara

"La CONAMUP y la política", en El Cotidiano. Año 2 No.1 UAM-A, México

"Funciones políticas de los fraccionadores en la urbanización popular periférica". Revolución, Sociedad y Estado; Revista de la Universidad de Guadalajara, mayo-agosto 1990.

Samaniego, Breach Ricardo (Comp)

Ensayos sobre la Economía de la Ciudad de México
Ed. Pórtico de la Ciudad de México
México, 1992

Sanchez Almanza Adolfo (1993)

Crecimiento y distribución territorial de la población en la ZMCM. En Angel Basols Batalla y Gloria González (coords) : *Zona Metropolitana de la Ciudad de México.* Complejo geográfico, socioeconómico y político. Instituto de Investigaciones Económicas/DDF. 1993

Sandoval, J.M., 1993

Los Nuevos Movimientos Sociales y el Medio Ambiente en México

Santos, Milton (1975)

L'espace partagé; les deux circuits de l'économie urbaine des pays sous-développés. Office des Publications Universitaires. Paris.

(1991)

"La economía metropolitana". En *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México; problemática actual y perspectivas* CONAPO.

Saltiel, Jenny,

"Votos, Asientos y Distritos: representación y distribución del poder. El caso de México (mimeo)

Sobрино, Figueroa L. (1992).

Estructura ocupacional del sector servicios en la Ciudad de México. 1960-1988. En Conapo (Ed): *La Zona Metropolitana de la Ciudad de México; problemática actual y perspectivas.* México.

Tamayo, F.S. (1989)

Vida digna en las ciudades
UNAM, Mexico

Touraine, A (1987)

El retorno del Actor, Ed. EUDEBA, Buenos Aires

Ulrich K. Preuss

Crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el estado social. Madrid, Tecnos 1988.

Weber, Max

La ética protestante y el espíritu del capitalismo
Ed. Península.

La Ciudad

Ed. La Piqueta, Barcelona 1989

Zarmiento, S Juchitán:
La furia del régimen. mimeo.

Zemelman, Hugo (1987)
Conocimiento y Sujetos Sociales
Colegio de México, México.

Ziccardi, Alicia (1991)
Las Obras Publicas de la ciudad de México. Política urbana e industria de la construcción.
IISUNAM, México.

Zolo, Danilo (1992)
Democracy and Complexity. A realist approach
Cambridge, Polity Press

BANAMEX

Consejo Nacional de Población.
Indicadores socioeconómicos e Índice de marginación municipal 1990,
CONAPO-CNA, México, 1993.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas, CONAPO, México, 1992.

GEA, Las Perspectivas Económicas de la Ciudad de México. mimeo

Anexos de los Informes de Gobierno, III y IV de Carlos Salinas de Gortari.

INEGI, XI Censo General de Población, 1990

Encuesta Nacional de Empleo Urbano; resultados para el Distrito Federal, último trimestre de 1989.

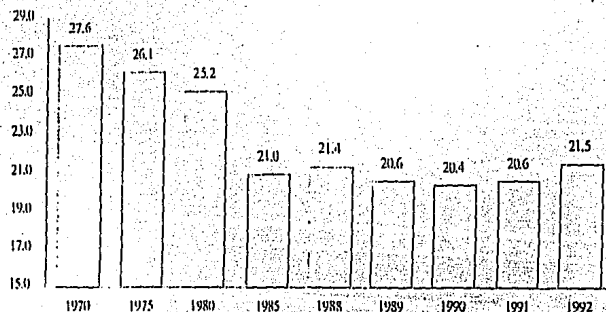
Anuario Estadístico del Distrito Federal.

"XI Censo General de Población y Vivienda, 1990", Distrito Federal, Resultados definitivos.

OCDE (1988)
Revitalización de las economías urbanas.

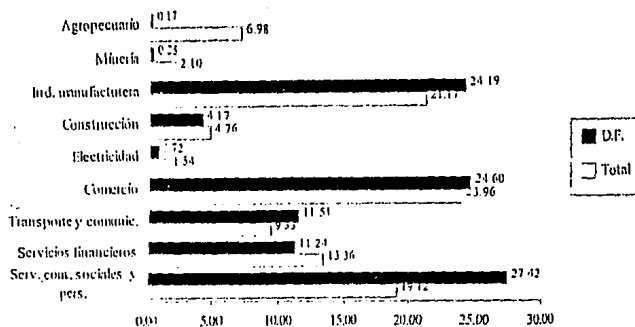
ANEXO ESTADISTICO

Gráfica
EVOLUCION DEL PIB NACIONAL Y DEL D.F.
 (Porcentajes de participación)



Fuente : INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Cuentas Económicas del D.F.

Gráfica
COMPOSICION DEL PIB PARA EL D.F. Y EL TOTAL NACIONAL,
 1992 */
 (Porcentajes)



*/ La suma de los componentes no es 100% debido al componente de servicios bancarios imputados.

Fuente : INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales y Cuentas Económicas del D.F.

**DISTRITO FEDERAL Y ESTADO DE MEXICO
PARTICIPACION PORCENTUAL EN EL
PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL
(Millones de pesos a precios corrientes)
1970-1985**

POR GRAN DIVISION DE ACTIVIDAD ECONOMICA									
Entidad federativa y año	Producto Interno Bruto	Agropecuaria, silvicultura y pesca	Extracción de petróleo crudo y gas natural (1)	Minería	Industria manufacturera	Construcción	Electricidad, gas y agua (2)	Comercio, restaurantes, hoteles, comunicaciones y transporte	Otros servicios (1)
Distrito Federal									
1970 *	100%	0.61%	-	3.60%	32.20%	24.70%	18.30%	33.27%	-
1980		0.74%	2.35%	3.46%	29.26%	21.38%	14.47%	37.21%	32.62%
1985		0.52%	2.60%	5.0%	24.32%	19.80%	11.62%	38.44%	30.50%
Estado de México									
1970 *		4.35%	-	1.34%	47.51%	10.53%	7.36%	5.41%	-
1980		6.24%	-	3.30%	18.77%	14.09%	11.10%	9.42%	08.30%
1985		5.55%	-	4.50%	18.67%	15.35%	8.16%	8.69%	08.78%

* Para 1970 los datos están incompletos.

(1) Se reportan datos a partir del año en que se inició su registro.

(2) Para los años 1970 y 1975 el concepto se refiere sólo a electricidad.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Tercer Informe de Gobierno 1991.

DISTRITO FEDERAL
UNIDADES ECONOMICAS POR GDAE 1988

TOTAL	MANUFACTURAS	COMERCIO	SERVICIOS	OTROS
227,671	21,648	130,007	74,842	1,174
100%	9.5%	57.10%	32.87%	0.51%

Fuente: Resultados operativos de los Censos Económicos 1989. INEGI.

Cuadro
**EVOLUCION DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD EN EL
 D.F.: ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS**
 (Miles de personas)

	1982	1985	1990	Julio 1993	Tasa anual 1985-1993
1. Primario	10.2	5.4	1.9	2.2	-10.6
2. Industria	904.8	915.0	666.0	615.2	-5.2
2.1 Manufacturera	827.6	870.4	391.0	530.1	-6.0
2.2 Construcción	32.4	31.2	36.7	45.3	4.8
2.3 Otros	44.8	43.4	38.3	39.8	-1.1
3. Servicios	980.1	1,094.4	1,235.1	1,280.1	2.0
3.1 Comercio	417.7	430.6	420.5	403.6	-0.8
3.2 Comunicaciones y Transp.	121.1	120.9	106.7	110.0	-1.1
3.3 Financiero	395.6	383.3	540.2	582.9	5.4
3.4 Comunales	45.7	159.6	167.7	183.6	1.8
TOTAL	1,895	2,015	1,903	1,898	-0.9

Cuadro
ACTIVIDADES CONCENTRADAS EN EL D. F.

Rama de actividad	Participación % del DDF en la producción total nacional
PRODUCTOS FARMACEUTICOS	66.3
BAÑONES DE URGENTES Y COSMETICOS	63.5
OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	60.7
SERVICIOS BANCEROS	58.1
IMPRESAS Y EDITORIALES	57.2
SERVICIOS DE ESPARCIMIENTO	57.0
MUEBLES METALICOS	52.8
TRANSPORTE	49.3
SERVICIOS PROFESIONALES	49.3
OTRAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	47.8
CONSTRUCCION	47.1
OTROS SERVICIOS	44.4
PRENDAS DE VESTIR	42.1
ALQUILER DE INMUEBLES	39.8
PRODUCTOS DE HULE	39.2
MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELECTRICO	39.1
MAQ Y APARATOS ELECTRICOS	39.1
APARATOS ELECTRODOMESTICOS	39.1
EQUIPOS Y APARATOS ELECTRONICOS	39.1
EQUIPOS Y APARATOS ELECTRICOS	39.1

Cuadro
**CLASIFICACION DE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
 DE ACUERDO CON SU NIVEL DE CONTAMINACION RELATIVO**

PAPEL Y CARTON	1.158
ABONOS Y FERTILIZANTES	1.511
TRANSPORTE	1.654
EXTRAC. DE OTROS MIN. NO MET.	1.961
DE HIERRO Y ACERO	2.089
VIDRIO Y PRODUCTOS DE VIDRIO	2.101
QUIMICA BASICA	3.806
AZUCAR	5.360
CEMENTO	5.588
PIETROQUIMICA BASICA	8.307

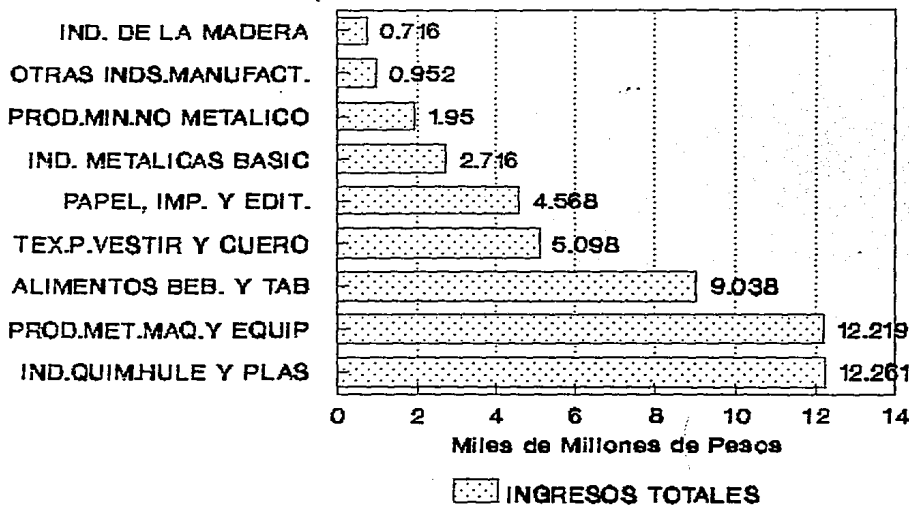
Cuadro
**CLASIFICACION DE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
 DE ACUERDO CON EL VALOR DE SUS EXPORTACIONES
 COMO PROPORCION DEL VALOR BRUTO DE PRODUCCION**

EQUIPOS Y APARATOS ELECTRONICOS	69.7
CARRUCERIAS, MOTORES Y PARTES	56.9
EXTRAC. DE OTROS MIN. NO MET.	55.4
EQUIPOS Y APARATOS ELECTRICOS	44.3
EXTRAC. DE PETROLEO Y GAS	37.6
OTRAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	36.5
APARATOS ELECTRO-DOMESTICOS	34.8
EXTRAC. DE MIN. METALICOS NO F.	34.2
MAQUINARIA Y EQUIPO NO ELECTRICO	31.2
BENEFICIO Y MOLINENDA DE CAFE	31.2

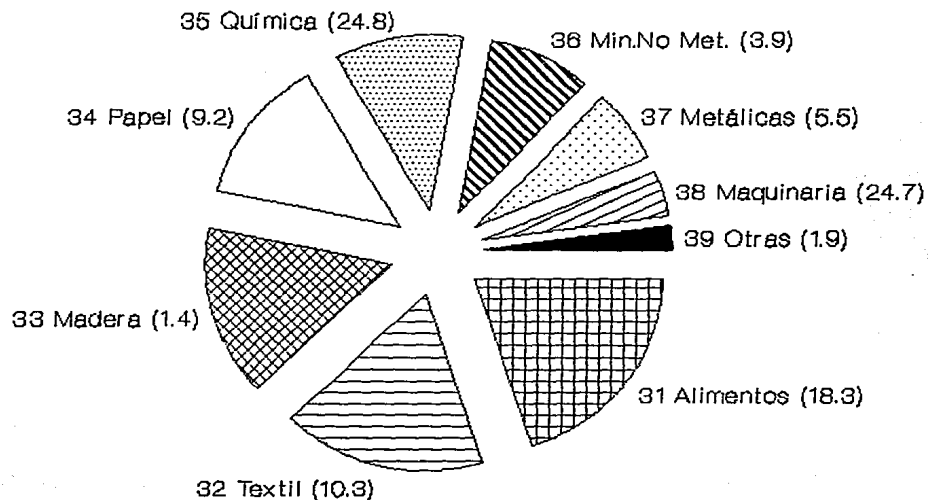
DISTRITO FEDERAL Y ZONA METROPOLITANA

SUBSECTORES INDUSTRIALES, 1988

(Ingresos totales * 10.5% ISMP)

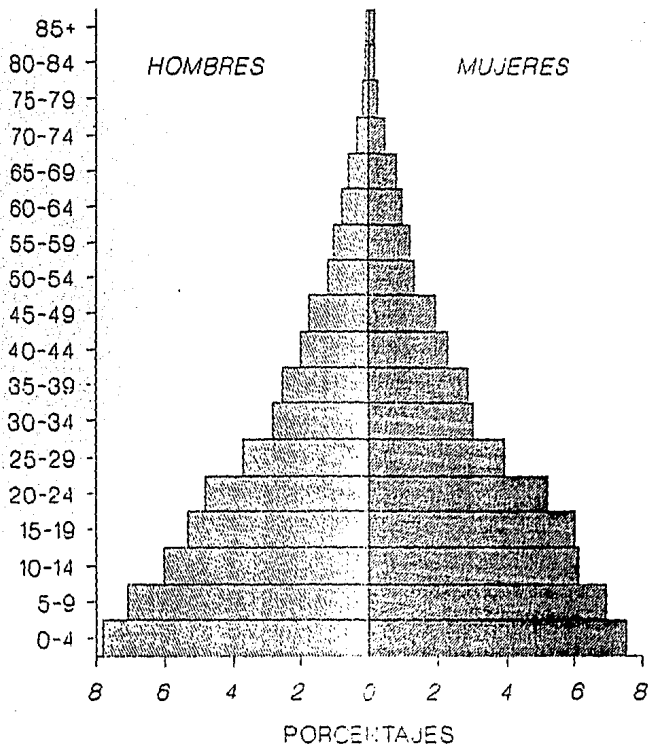


**DISTRITO FEDERAL Y ZONA METROPOLITANA:
SUBSECTORES INDUSTRIALES, 1988**
(INGRESOS TOTALES = 49 518 MMP)

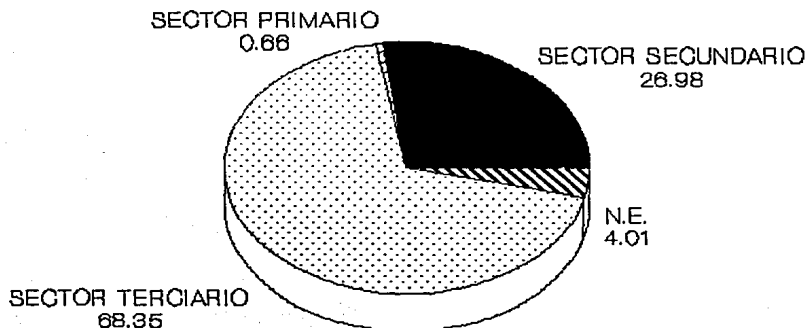


PIRAMIDE DE POBLACION
POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO.
DISTRITO FEDERAL 1970

EDAD



**DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA
POR SECTOR DE ACTIVIDAD,
DISTRITO FEDERAL 1990**



Cuadro
**EVOLUCION DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD EN EL
 D.F.: ASEGURADOS PERMANENTES EN EL IMSS**
 (Miles de personas)

	1982	1985	1990	Julio 1993	Tasa anual 1985-1993
1. Primario	10.2	5.4	1.9	2.2	-10.6
2. Industria	904.8	945.0	666.0	615.2	-5.2
2.1 Manufactura	827.6	870.4	591.0	530.1	-6.0
2.2 Construcción	32.4	31.2	36.7	45.3	4.8
2.3 Otros	44.8	43.4	38.3	39.8	-1.1
3. Servicios	980.1	1,094.4	1,235.1	1,280.1	2.0
3.1 Comercio	417.7	430.6	420.5	403.6	-0.8
3.2 Comunicaciones y Transp.	121.1	120.9	106.7	110.0	-1.1
3.3 Financiero	395.6	383.3	540.2	582.9	5.4
3.4 Comunales	45.7	139.6	167.7	183.6	1.8
TOTAL	1,895	2,045	1,903	1,898	-0.9

Cuadro
ACTIVIDADES CONCENTRADAS EN EL D. F.

Rama de actividad	Participación % del DDF en la producción total nacional
PRODUCTOS FARMACÉUTICOS	66.3
JABONES, DETERGENTES Y COSMÉTICOS	63.5
OTROS PRODUCTOS QUÍMICOS	60.7
SERVICIOS FINANCIEROS	58.1
IMPRENTAS Y EDITORIALES	57.2
SERVICIOS DE ESPARCIMIENTO	57.0
ALIMENTOS Y BEBIDAS	52.8
TRANSPORTE	49.3
SERVICIOS PROFESIONALES	49.3
OTRAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	47.8
CONSTRUCCIÓN	47.1
OTROS SERVICIOS	41.4
PRENDAS DE VESTIR	42.1
ALQUILER DE BARRIOLES	39.8
PRODUCTOS DE HOLE	39.2
MAQUINARIA Y EQUIPO ELÉCTRICO	39.1
MAQ. Y APARATOS ELÉCTRICOS	39.1
APARATOS ELÉCTRODOMÉSTICOS	39.1
EQUIPOS Y APARATOS ELÉCTRICOS	39.1
EQUIPOS Y APARATOS ELÉCTRICOS	39.1

**DISTRITO FEDERAL Y ESTADO DE MEXICO
DISTRIBUCION DE POBLACION OCUPADA SEGUN SECTOR DE ACTIVIDAD**

1960 - 1990

ENTIDAD / AÑO	Población Ocupada (ABS)	SECTOR DE ACTIVIDAD %			NE
		Primario	Secundario	Terciario	
Distrito Federal					
1960	1'747,677	2.3%	38.69%	56.95%	1.73%
1970	2'230,986	2.20%	36.74%	57.14%	1.34%
1980	3'230,759	6.15%	36.16%	38.43%	19.24%
1990	2'884,807	0.6%	26.98% °		4%
Estado de México					
1960	580,795	61.18%	20.43%	17.97%	0.4%
1970	991,773	30.27%	32.50%	30.09%	7.11%
1980	2'337,067	15.05%	27.60%	30.63%	26.70%
1990	2'860,976	8.67%	36.83%	50.90%	3.59%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI, 1992. Anexo Cuarto Informe de Gobierno

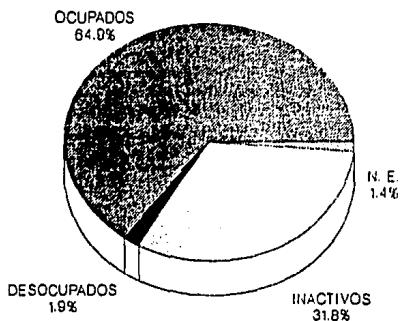
**DISTRITO FEDERAL Y ESTADO DE MEXICO
TASAS DE VARIACION DE LA PEA OCUPADA POR SECTOR**

TASAS DE INCREMENTO / DECREMENTO DE PEA OCUPADA POR SECTOR				
ENTIDAD / AÑO	Primario	Secundario	Terciario	Población Ocupada
Distrito Federal				
1960-1970	6.82%	21.22%	28.08%	27.65%
1970-1980	304.69%	42.53%	(-)2.60%	44.81%
1980-1990	(-)90.37%	(-)33.37%	58.79%	(-)10.70%
Estado de México				
1960-1970	(-)15.49%	171.65%	185.86%	70.76%
1970-1980	17.18%	100.00%	139.90%	135.64%
1980-1990	(-)29.48%	63.35%	103.36%	22.41%

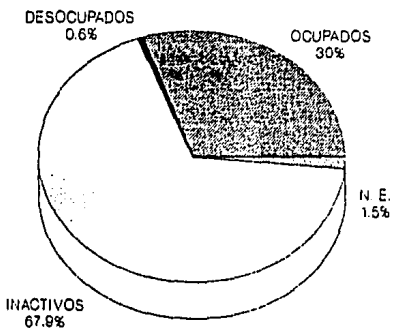
Fuente: Elaboración propia a partir de datos INEGI, 1992. Anexo Cuarto Informe de Gobierno.

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE 12
AÑOS Y MAS POR CONDICION DE ACTIVIDAD
Y SEXO, DISTRITO FEDERAL 1990.

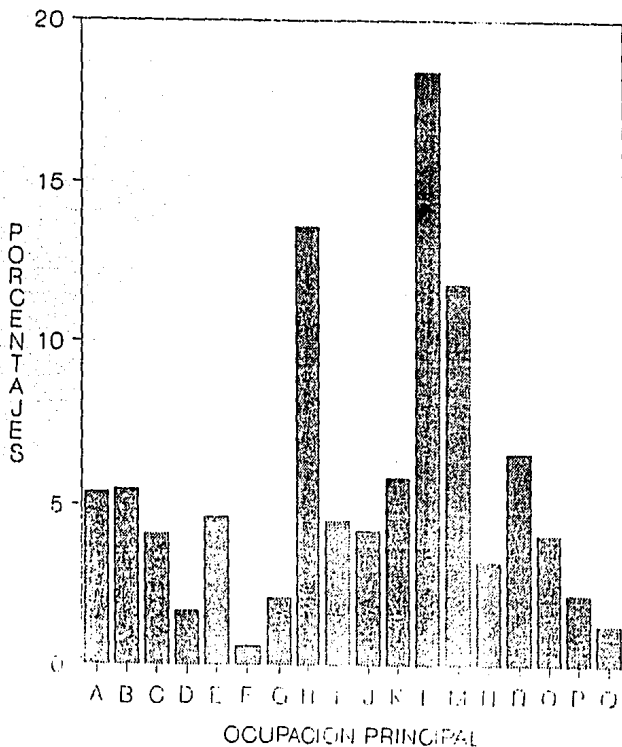
HOMBRES



MUJERES



DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA,
SEGUN OCUPACION PRINCIPAL.
DISTRITO FEDERAL 1990.



A PROFESIONALES
B TÉCNICOS
C TRAB. EDUCATIVOS
D TRAB. ARTE
E FUNCION. Y DIREC.

F TRAB. AGRICOLAS
G INSPECTORES Y SUP.
H ARTESANOS Y OBREROS
I OPER. MAQ. FIJA
J AYUDANTES Y SIM.

K CONDUCTORES
L OFICINISTAS
M COMERCIANTES
N VENDED. AMB.

ñ TRAB. SERV. PUBLICOS
O TRAB. DOMESTICOS
P PROTECCION
Q NO ESPECIFICADO

ESTADO DE MEXICO Y DISTRITO FEDERAL
 PERSONAL OCUPADO Y REMUNERACIONES PAGADAS EN LA
 INDUSTRIA MAQUILADOR DE CAPACITACION 1/

1980-1992 2/

(EN MIL PERSONAS Y MILLONES DE PESOS)

Año	PERSONAL OCUPADO 3/				Miles de Hora-Hombre Trabajados por Los obreros	REMUNERACION 3/				
	Total	Obreros	Técnicos de Producción	Empleados Administrativos		Total	Obreros	Técnicos de Producción	Empleados Administrativos	Prestaciones Sociales Al personal
1980	114	83	19	12	15	10	5	2	1	2
1981	176	124	18	9	29	17	11	2	1	3
1982	78	64	10	4	12	9	6	1	1	1
1983	46	24	7	15	4	14	5	1	6	2
1984	70	46	7	17	9	53	19	4	19	11
1985	142	107	16	19	24	136	54	11	42	29
1986	148	102	15	16	20	241	81	23	83	54
1987	625	527	55	43	98	1714	961	186	272	293
1988	1170	1026	87	57	187	4827	2831	488	567	931
1989	1424	1164	101	161	216	6087	4485	698	1794	1419
1990	2264	1865	246	220	229	18999	9696	1303	3446	2164
1991	2966	2445	401	244	381	33721	14805	3341	6810	3763
1992 4/	2983	2338	468	296	351	29976	9288	3737	3826	4123

1 Debido al redondeo de las cifras, la suma de los parciales puede no coincidir con el total. Se portan datos a partir del año en que se dispone de información para todos los conceptos.

2 Comprende todas las personas que trabajaron en el establecimiento o fuera de él, siempre que hayan sido contratados o contratadas por el mismo y recibido una remuneración fija y periódica. A partir de 1989 las cifras reanudadas son promedio anuales.

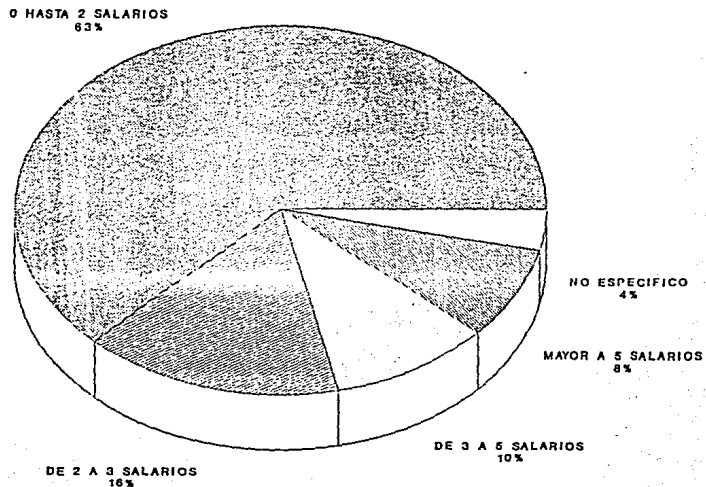
3 De 1974 a 1983 las cifras son anuales y a partir de 1984 se refieren al promedio anual de cifras mensuales. Para 1989 corresponden al promedio mensual enero-septiembre.

4 Cifras de enero-junio.

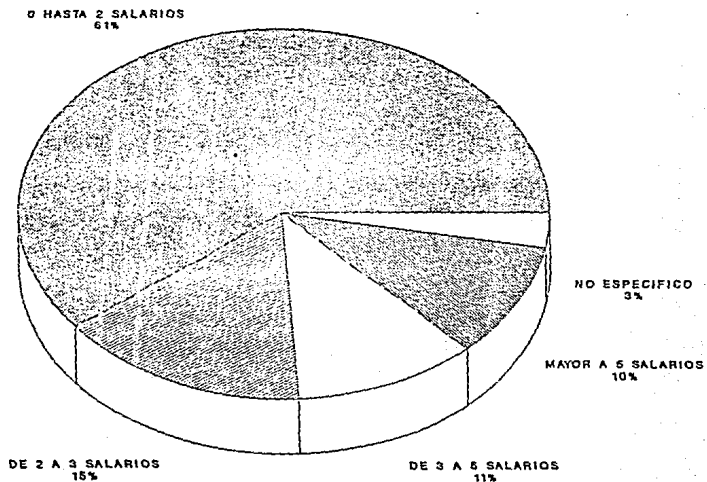
5 No se captó información para el periodo 1981-1986.

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

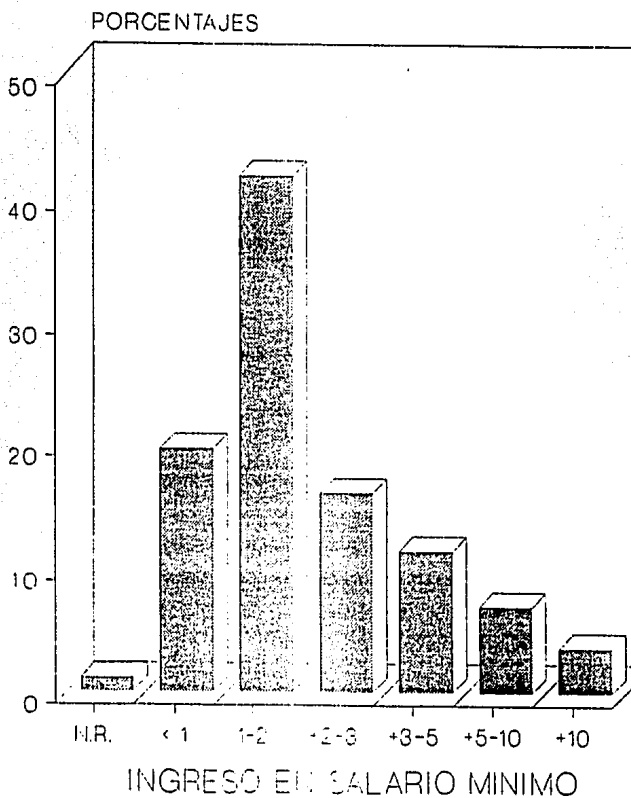
NIVELES DE INGRESO DE LA POBLACION México



NIVELES DE INGRESO DE LA POBLACION Distrito Federal



DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR GRUPOS DE INGRESO MENSUAL, DISTRITO FEDERAL 1990.



INDICADORES DE MARGINACION DE MEXICO

NOMBRE	POBLACION	ANALF. 1 (%)	S/PFR 2 (%)	S/EXG. 3 (%)	S/ELE. 4 (%)	S/AGU. 5 (%)	HACIN. 6 (%)	PISOT. 7 (%)	L5000. 8 (%)	INGRE. 9 (%)	SUPERFICIE (%)
NACIONAL	81,248,845	12.44	29.31	21.47	12.99	20.92	57.06	20.92	34.38	63.22	1,860,891.38
DISTRITO FEDERAL	5,235,744	4.00	18.77	1.61	0.78	3.33	45.56	2.43	0.32	60.47	1,499.00
MEXICO	9,815,766	9.03	26.74	16.17	8.44	14.72	58.61	12.80	21.30	62.73	21,401.00

1 Poblacion mayor de 15 años analfabeta

2 Poblacion mayor de 15 aos sin primaria completa

3 Ocupantes en viviendas sin drenaje, ni excusado

4 Ocupantes en viviendas sin energia electrica

5 Ocupantes en viviendas sin agua entubada

6 Vivienda con hacinamiento (mas de dos personas por dormitorio)

7 Ocupantes en viviendas con poco de tierra

8 Poblacion en localidades con menos de 5,000 habitantes

9 Poblacion ocupada con ingreso menor de 2 salarios minimos

* Numero de habitantes por kilometro cuadrado

** 1 representa la entidad mas marginada, y 32 la menos marginada

CUADRO No. 9EVOLUCION DEL SALARIO REAL EN EL D.F.
1980 - 1991

PERIODO	SALARIO NOMINAL A/ (1)	INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR B/ (2)	SALARIO REAL (1/2)	INDICE DEL SALARIO REAL 1980 = 100	INCREMENTO AL SALARIO PARA RECUPERAR AL PODER DE COMPRA DE 1980
1980	163	100.0	163	100.0	-
1981	210	128.8	163	100.0	-
1982	294	203.0	145	89.0	12.4
1983	492	401.3	123	75.5	32.5
1984	756	652.8	116	71.2	40.5
1985	1 169	1 027.2	114	69.9	43.0
1986	1 972	1 899.6	104	63.8	56.7
1987	4 244	4 360.8	97	59.5	68.0
1988	7 961	9 271.7	86	52.8	89.5
1989	8 970	11 161.0	80	49.1	103.8
1990	10 309	14 299.7	72	44.2	126.4
1991	12 100	17 496.4	69	42.3	136.2

A/ ES UN SALARIO NOMINAL DIARIO PROMEDIO ANUAL

B/ INDICE PROMEDIO ANUAL, BASE 1980 = 100

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON INFORMACIÓN DEL BANCO DE MÉXICO Y DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS.

DISTRITO FEDERAL
POBLACION OCUPADA POR RAMAS SELECCIONADAS
SEGUN TIPO DE LOCAL (%)

Ramas seleccionadas	TIPO DE LOCAL		
	Sin local	Pequeños y Vehículos	Medianos y Grandes
Total	17.8	27.5	54.5
Ind. de Trans.	8.2	20.3	71.5
Comercio	19.6	51.4	28.9
Otros servicios	34.6	19.2	46.1

Fuente: ENEU Tercer Trimestre 1988 INEGI

**DISTRITO FEDERAL
POBLACION OCUPADA (*) POR NIVEL DE INGRESOS
SEGUN TIPO DE PRESTACIONES**

Nivel Salarial	Tipo de Prestaciones	
	Vacaciones, aguinaldo y otras	Sin prestaciones
Hasta de 1 salario mínimo	21.6	78.3
De 1 a 2 salarios mínimos	66.0	34.0
De 2 a 3 salarios mínimos	66.2	33.8
De 3 a más salarios mínimos	58.1	41.9

(*) Excluyendo a los iniciadores de un próximo trabajo

Fuente: INEGI, ENEU, Octubre – Diciembre 1988