

38
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

ANALISIS DE LA POLITICA PUBLICA HACIA
EL COMERCIO INFORMAL DEL CENTRO
HISTORICO DE LA CIUDAD DE MEXICO
EN 1990 - 1993.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :

MIGUEL RODRIGO GONZALEZ IBARRA

Asesor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones



CIUDAD UNIVERSITARIA

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres: Anita y Emilio

*Porque sin su ejemplo de trabajo, perseverancia y apoyo incondicional
hacia toda la familia, no habría probablemente escrito este trabajo.*

Especialmente para mi Tío Manuel

Agradecimientos

En gran medida, este trabajo es producto del apoyo constante que obtuve en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de amigos y profesores, así como fundamentalmente de mi familia. Entre los primeros se encuentran: *Moisés, José Luis, Alvaro, Saulo, Jesús, Armando, Sergio, Guadalupe, Lill, Atzinba, Beatriz, Lourdes* y el "Pera", entre otros más, con quienes tuve la oportunidad de compartir no sólo ideas, inquietudes, recursos y momentos difíciles, sino la experiencia y oportunidad de haber estudiado en la UNAM.

De manera muy atenta, agradezco al *Dr. Ricardo Uvalle*, quien como mi asesor me condujo de manera excelente a esclarecer mis ideas y formación, así como a reflejarlos en esta investigación, sobre el amplio conocimiento de la vida pública del Estado. Asimismo, un reconocimiento al espacio y tiempo que dedicaron mis sinodales al trabajo para su mejor comprensión.

Finalmente, una mención especial a mi hermano *Luis* y *mis primos* por su ejemplo de trabajo y lucha en los Estados Unidos, así como a *Lety* y *Adrián*, como a la familia en general, por su apoyo material y moral en todos los momentos difíciles que he tenido no sólo dentro de la Universidad, sino en general como ser humano, a todos gracias.

Miguel Rodrigo González Ibarra

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	i
 CAPITULO I	
1. Gobierno, sociedad civil y vida pública	1
1.1. Gobierno y sociedad civil a través de las políticas públicas	2
1.1.1. Políticas públicas y proceso de gobierno	5
1.2. Antecedentes, utilidad y enfoques de políticas públicas	7
1.2.1. Enfoques de análisis de política pública	12
1.2.1.1. El racionalismo	12
1.2.1.2. El incrementalismo	15
1.3. El proceso de la política pública	19
1.3.1. La política pública: necesidades y demandas	20
1.3.2. Agenda gubernamental y conflicto social	22
1.3.3. Características del proceso de la política pública	24
1.4. Aspectos sobre la gestión gubernamental, reforma estatal y políticas públicas en México	27
1.4.1. Características del régimen político y de la gestión gubernamental	28
1.4.2. Sobre la reforma estatal, capacidades de gobierno y políticas públicas	34
1.4.3. El Comercio Informal y/o Ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México en 1990-1993, y su ubicación como problema público	37
 CAPITULO II	
2. Aspectos teóricos sobre la conceptualización y factores de la economía informal en México	41
2.1. Antecedentes teóricos sobre la informalidad	41
2.2. Principales corrientes teóricas sobre la noción del Sector Informal en la Economía	47
2.2.1. El enfoque de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	48
2.2.2. El enfoque neomarxista	49
2.2.3. El enfoque sobre nuevas formas de organización del trabajo	51
2.2.4. El enfoque neoliberal	52
2.3. La economía informal y su concepción actual en México	54
2.4. Antecedentes y factores de desarrollo de la informalidad en México	57

CAPITULO III

3. El Comercio Informal y/o Ambulante en la Ciudad de México	65
3.1. Definición y modalidades del Comercio Informal	65
3.2. Desarrollo del Comercio Informal en la ciudad de México	70
3.3. Formas representativas actuales del Comercio Informal en la ciudad de México	73
3.3.1. Concentraciones de vendedores ambulantes	74
3.3.2. Mercados sobre ruedas	76
3.3.3. Tianguis-bazar	77
3.3.4. Puestos Fijos y Semifijos en la vía pública	79

CAPITULO IV

4. Política y gobierno en el Comercio Ambulante del Centro Histórico de la Ciudad de México en 1990-1992	83
4.1. Contexto socio-político y económico del Distrito Federal	83
4.1.1. Características socio-demográficas de la Delegación Cuauhtémoc	90
4.1.2. Características socio-demográficas de la Delegación Venustiano Carranza	91
4.2. Agenda gubernamental y el conflicto del ambulante en el Centro Histórico	92
4.2.1. Características y dinámica del conflicto en el ambulante	94
4.2.2. Líderes y organizaciones representativas del ambulante en el primer cuadro de la capital del país	108
4.3. Coyuntura política y análisis del ambulante del Centro Histórico	111
4.3.1. La posición de los Partidos Políticos	111
4.3.2. La posición del Sector Comercial Formal	114
4.3.3. La posición de otros grupos y asociaciones civiles del D.F.	117
4.4. Control político y surgimiento de la política pública en la agenda gubernamental hacia el ambulante del Centro Histórico	119

CAPITULO V

5. Análisis de la política pública hacia el Comercio Ambulante del Centro Histórico del D. F., en 1992-1993	122
5.1. Consideraciones generales sobre El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP)	123
5.1.1. Objetivos y estrategias del PMCP	124

5.2. Acciones sobre la implementación del PMCP	130
5.2.1. Establecimiento de una Bolsa Inmobiliaria	131
5.2.2. La constitución de un Comité Técnico	132
5.2.3. Modalidades comerciales, proyectos y construcción	133
5.2.4. Esquema financiero, atención y adjudicación de espacios comerciales a Ambulantes	137
5.3. Análisis sobre la implementación del PMCP hacia el control público y reordenamiento del ambulante en el Centro Histórico	139
5.3.1. Dinámica política y social sobre el proceso de reubicación de Ambulantes	139
5.3.2. Los partidos políticos y la reglamentación jurídica del ambulante en el Centro Histórico	148
5.4. Evaluación y consideraciones político-administrativas sobre el Programa hacia el comercio ambulante hasta 1993	151
CONCLUSIONES	156
BIBLIO-HEMEROGRAFIA	163
ANEXOS	

INTRODUCCION

Pocos temas en la actualidad han llamado la atención y preocupación a las Ciencias Sociales como el fenómeno de la informalidad. Aunque sabemos que no se trata de un problema nuevo en nuestro continente y, particularmente en México, cobra especial atención que en las últimas décadas el universo de investigación e interpretaciones teóricas sobre la problemática en aumento del mejor conocido como "sector informal" de la economía, tenga un interés notorio no sólo entre los círculos académicos y de investigación, sino dentro de las propias estructuras estatales para su conocimiento y acción, así como para la formulación de políticas públicas alternativas.

A pesar de la existencia de diversos análisis sobre la informalidad y sus diferentes nociones, no sabemos de una definición única que ubique de manera general a el conjunto de actividades económicas que integra, así como su desarrollo entre los individuos y grupos en la sociedad; e incluso en su relación con el Estado. Pero, por el contrario, si conocemos la existencia y consecuencias políticas, económico y sociales en aumento que ha producido éste sector al interior de las economías tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo. Algunos de los trabajos pioneros donde se le ha analizado se le califica con términos como "economía marginal", "negra", "subterránea" e "informal" en países como Kenia, la India, Indonesia, algunos países europeos y los Estados Unidos, fundamentalmente. En el ámbito latinoamericano y en países como Perú, Venezuela, Brasil, Chile, Argentina y México el estudio y conocimiento de lo "informal" se ha impulsado con relación al desarrollo económico capitalista; a sus efectos dentro de las relaciones sociales, económicas y políticas, así como a las transformaciones socio-demográficas y culturales observadas en la región.

En México, y específicamente en la ciudad de México, los labores informales representan una actividad histórica efectuada de manera común y aparentemente cotidiana entre diversos grupos e individuos de la población a través del Comercio Informal y/o Ambulante, el cual se ha caracterizado por poseer diferentes periodos de auge y expansión a lo largo de la vida del país.

Sin embargo, es en la actualidad y dentro del contexto de las consecuencias observadas de las políticas fondomonetaristas neoliberales en la región latinoamericana, donde su aumento y proliferación cobra una especial importancia en contraste con las políticas estatales en materia

económica y social; con relación al papel del Estado frente a la sociedad y, concretamente, a sus mecanismos de control público y fiscal. Más aún, frente al conjunto de actores sociales que intervienen dentro su funcionamiento y operación en sus distintas modalidades presentadas en la práctica social.

Con estas premisas, el presente trabajo intitulado *Análisis de la política pública hacia el Comercio Informal y/o Ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México durante 1990-1993*, pretende diagnosticar e identificar el tipo de política pública formulada por el gobierno capitalino hacia los vendedores ambulantes ubicados en el perímetro conocido como Centro Histórico, tomando como premisa fundamental los antecedentes del fenómeno social, la naturaleza y el contexto político existente en la relación Estado-Sociedad Civil, y las características que presenta el proceso y la gestión gubernamental en México frente a las demandas e intereses de los actores involucrados en el problema como de la comunidad en general.

Así, entre los puntos centrales para la presente investigación se encuentran: el identificar los antecedentes, factores y desarrollo de la economía informal en México y concretamente del comercio ambulante en la ciudad de México; asimismo, conocer los actores políticos, sus demandas y participación en el conflicto del ambulante dentro del primer cuadro de la capital, a fin de poder determinar cuál fue el proceso de inserción a la agenda de gobierno y su manejo público; por otro lado, conocer la política pública formulada por el DDF para la atención y control del ambulante, así como para lograr la relativa estabilidad política y social de esa parte de la ciudad.

En este sentido, y como hipótesis de investigación ubicamos, por una lado: **1)** que dentro del contexto de la crisis económica que persiste en el país, y específicamente en la ciudad de México, la política pública de gobierno formulada hacia las actividades y la expansión del comercio ambulante en el Centro Histórico bajo el denominado *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular* durante 1990-1993, representó un instrumento de control público con el propósito de mantener la relativa estabilidad socio-política y económica de esa zona de la ciudad; **2)** que con la instrumentación de la política se pretendió evitar confrontaciones y conflictos entre los comerciantes ambulantes, el llamado comercio formal, las autoridades y la población en general; y en una menor medida, representó una alternativa definitiva de gobierno con el fin de coadyuvar a

resolver el porcentaje de la población que es desplazada de su empleo por el curso de la política económica actual, y que como acción inmediata para obtener ingresos y en la mayoría de los casos subsistir, recurre a esta actividad.

Inicialmente, dentro del trabajo cobra particular importancia ubicar la relación existente entre el gobierno y la sociedad civil a través del desarrollo de la vida pública del Estado y de los mecanismos e instrumentos de acción y gestión pública de gobierno mediante las políticas públicas. Para ello, se realiza un recorrido histórico con el propósito de conocer sus fundamentos y los modelos de análisis propuestos al estudio de los problemas públicos y de gobierno, así como la exposición e importancia de la agenda política en la conformación de un curso de acción pública. Asimismo, se plantean las características que adopta el proceso de la política pública dentro de la dinámica estatal y de la gestión gubernamental a través del régimen político mexicano.

Tomando en cuenta que en el debate existente sobre la interpretación y análisis del sector informal ha cobrado una preocupación constante entre los investigadores políticos, economistas, sociólogos, y en especial, los administradores públicos; el trabajo abarca en un segundo punto, las principales nociones teóricas formuladas en el ámbito latinoamericano y concretamente en México.

Cabe destacar, que aquí situamos, por un lado, las visiones formuladas por organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entre otras, así como las realizadas en México como el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C., (CEESP) y la Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México (CANACO); por el otro, se señalan los antecedentes y referencias sobre el fenómeno social a fin de contextualizar el desarrollo del tema central del trabajo. Así, mientras para algunos autores la existencia de la economía informal, es producto de las contradicciones existentes en la relación capital-trabajo, para otros, es producto de las políticas estatales impulsadas en materia legal; y más aún otros, la vinculan con todo un conjunto de actividades no cuantificadas dentro de los mecanismos fiscales de gobierno como el Producto Interno Bruto (PIB).

Con los anteriores elementos, en un tercer punto, el trabajo se aboca al desarrollo específico de la economía informal en México a través de un recorrido histórico sobre sus causas y consecuencias, así como a los propios factores políticos, económicos y sociales que la impulsaron en el espacio del Distrito Federal. En este orden, es precisamente en la ciudad de México —como

en muchas otras urbes del país— donde se concentran en la actualidad una cantidad inmensa de comerciantes ambulantes bajo los denominados Mercados Sobre Ruedas, Tianguis-Bazar, Concentraciones de Ambulantes y Puestos Fijos y Semifijos ubicados en las principales zonas públicas capitalinas como parques, jardines, monumentos históricos, etcétera, expendiendo todo tipo de artículos de consumo humano y material. De ahí su delimitación como problema social y de consideración pública en la agenda de gobierno.

En un cuarto punto, se realiza un análisis sobre la dinámica presentada por los líderes y organizaciones de comerciantes ambulantes en el Centro Histórico de la ciudad entre 1990-1993, y su proceso de inserción, en cuanto a demandas y necesidades se refiere, a la agenda de gobierno.

Bajo estos elementos y considerando que el proceso de gobierno señala entre otras cosas los factores, intereses, actores y valores que compiten para orientar las decisiones en un sentido u otro, así como la definición de criterios y alternativas para propiciar un curso de acción pública, se analiza la participación política del comercio establecido del primer cuadro de la urbe, agrupados bajo organizaciones empresariales y civiles como PROCENTRICO (Protección al Centro Histórico) y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), así como la posición y papel de los partidos políticos dentro de la coyuntura de las elecciones federales del 18 de agosto de 1991. En esta línea, se interpreta la forma, los mecanismos políticos, el ajuste mutuo y la negociación de intereses formulados por el gobierno y los diferentes sectores en el conflicto a fin de lograr una atención pública formal.

Con base en lo anterior, en un quinto punto se describen los objetivos y metas de la política diseñada por el gobierno capitalino hacia el ambulante del Centro Histórico bajo el denominado *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular* de 1992-1993. Asimismo, se realiza un análisis sobre la implementación del programa y del proceso mismo de la política pública vislumbrando la participación de los actores (gobierno, comercio establecido, ambulantes y partidos políticos) y su posición con relación a los alcances y limitaciones políticas, económicas y jurídicas de gobierno impulsados para el control relativo del fenómeno social en el centro de la capital.

Así, la estructura específica del trabajo se presenta de la siguiente forma: **1) Gobierno, sociedad civil y vida pública; 2) Aspectos teóricos sobre la conceptualización y factores de la Economía Informal en México; 3) El Comercio Informal y/o Ambulante en la ciudad de México; 4)**

Política y gobierno en el Comercio Ambulante del Centro Histórico de la ciudad de México en 1990-1992; 5) Análisis de la política pública hacia el comercio ambulante del Centro Histórico del Distrito Federal en 1992-1993; y 6) Por último, se exponen las conclusiones y aportes del trabajo, así como las referencias biblio-hemerográficas utilizadas como parte de un conocimiento más amplio y nutrido sobre el tema.

1. Gobierno, sociedad civil y vida pública.

Toda disciplina tiene un ámbito de acción y una especificidad que le caracteriza. Introducirse al universo teórico del estudio y análisis de las políticas públicas significa reconocer la existencia de un marco amplio en la atención, percepción y comprensión de la relación que guarda el Estado con la Sociedad Civil. Asimismo, involucra conocer los enfoques y procesos de la acción estatal a través de las tareas de gobierno y de administración pública frente a los grupos e individuos que integran el conglomerado social.

En la historia moderna el Estado se ha venido conformando como la organización política básica que ha permitido el desarrollo y armonización conjunta de la sociedad, y de las relaciones entre los individuos por medio de sus acciones de gobierno y fines públicos conjuntos.

No obstante, que en la actualidad la dinámica estatal y gubernamental se encuentran inmersas en un cúmulo de cambios, demandas y transformaciones políticas, económicas, tecnológicas, sociales y culturales —producto de los ritmos, objetivos y asuntos políticos como públicos que impone el propio devenir social—, el estudio del proceso de gobierno ante los cambios y mistificaciones sociales a través de las políticas públicas y sus diferentes enfoques de análisis, juega un papel importante no sólo en el conocimiento de la acción gubernamental frente a los ciudadanos, sino en los factores, intereses, relaciones, valores, estrategias y decisiones entre otras, que guardan y persisten entre los actores sociales involucrados frente a un asunto o cuestión problematizada dentro del sistema político. De ahí la tarea de investigar, averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales devienen en asuntos públicos y de agenda de gobierno; así como la forma en que se pueden explicar e interpretar en un contexto y espacio histórico determinados.

Con estas premisas, el presente capítulo tiene como propósito central conocer qué son las políticas públicas, sus antecedentes, enfoques y categorías de análisis; y cuál es su marco de actuación dentro de la relación entre gobierno y los ciudadanos dentro del denominado espacio público. En esta línea, se plantean las características generales que presenta el régimen político en México y sus procesos actuales de reforma estatal y, por lo tanto, la forma particular e importancia que adopta la política pública dentro de los procesos de gobierno contemporáneos. Finalmente, se ubica como tema central de la investigación la problemática que asumió el comercio informal en el

Centro Histórico de la ciudad de México entre 1990-1993, y su importancia de estudio bajo la noción del proceso de gobierno y del proceso de la política pública.

1.1. Gobierno y sociedad civil a través de las políticas públicas.

Según Joseph Conrad, la civilización es al mismo tiempo un ideal social y un ideal de vida personal:

"Imagina la sociedad ideal como la relación entre los hombres de un barco bien ordenado: una estructura jerárquica, donde los de abajo deben obediencia a los de arriba, y la totalidad constituye un organismo perfecto."¹

A través del estudio de la acción de gobierno y de las políticas públicas es importante destacar, sino como un organismo perfecto, sí la importancia que ha tenido el Estado a lo largo de la historia en la conformación y realización armónica de la sociedad. Por medio de éste, se han venido constituyendo un sistema de capacidades y actuaciones cambiantes conforme a la naturaleza de la propia acción estatal y dinámica social existente.

Para varios analistas, el Estado y la sociedad encuentran dentro de ellos mismos su razón consubstancial y fundamental de existir, así como la forma de organización, delimitación de atribuciones, deberes y vinculaciones político-institucionales.²

Como organización política producto de la sociedad y de su articulación pública con los ciudadanos, bajo la vía del gobierno, la dinámica estatal se encuentra inmersa dentro de los ritmos, tiempos y condiciones que propicia e impone el propio devenir social y político. De ahí que históricamente el Estado ha tenido una base social, que como realidad cambiante, involucra directamente la modernización de las funciones y deberes estatales, esto es: la transformación del propio Estado y de las instituciones, fuerzas, costumbres y bases legales que lo integran.

No obstante, el propio gobierno — en la actualidad — es objeto de análisis y cuestionamiento ante la gran "ola" de demandas y democratización que ha impuesto el propio cambio social y

¹ Citado por Daniel Bell, *Las Contradicciones culturales del capitalismo*. México, Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA, 1977, p. 19.

² Véase entre otros por ejemplo a Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas y La Hechura de las Políticas*, ambos publicados por el Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa en 1992; Uvalle Berrones, Ricardo, "Estado, Gobierno y Políticas Públicas" en *Las Transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea*. México, Mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1996; y Os/ak, Oscar y Guillermo o'Donnell, *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, CEDES/CLACSO, 1976.

político; y, sobre todo, ante el surgimiento y ascenso de una sociedad e individuos que la integran más participativos, interactivos, involucrados e informados en diversos asuntos de los rubros públicos y privados; de lo que añejamente se creía de anterior y exclusiva incumbencia estatal como gubernamental.

En este sentido, la recuperación de los ámbitos públicos y atribuciones estatales, que por ineficacia o falta de atención, la sociedad y los propios ciudadanos han ido ganando terreno hoy en día, significa en esencia la apertura de la "vida pública".³

De acuerdo con Ricardo Uvalle, la recuperación de la vida pública además de que ha significado la organización y desarrollo de organizaciones no estatales ni gubernamentales, ha propiciado el aumento y coordinación de capacidades privadas, así como de energías ciudadanas que también pueden y deben contribuir al cambio y desarrollo de la vida política, económica y social.⁴

En general, la vida pública representa no sólo un aspecto de las relaciones sociales o políticas, sino las multidimensiones que la propia sociedad y los individuos en sus relaciones de convivencia generan. Este es el caso de la toma de posición de grupos y organizaciones sociales frente a políticas y tareas de la intervención estatal y gubernamental; y viceversa, ante el control político y económico ejercido por el gobierno en el desarrollo social, y al interior de los derechos individuales como relaciones de vida en común.

Por otro lado, es a través del gobierno y los grupos que interactúan dentro de éste y hacia él, donde se evidencia la presencia, por un lado, de un mayor pluralismo, participación y representación política donde nuevos actores emergen de la propia sociedad civil en disputa por la manera en que se ejerce el poder y por lograr una mayor injerencia en la atención y formulación de decisiones de interés común. Por el otro, se tiene la presencia constante del conflicto político con

³ No obstante que para autores como Omar Guerrero "la modernización ha expandido el espacio público acrecentando el poder y difundiendo por toda la sociedad y por todo el territorio, y el desarrollo político ha creado capacidades estatales para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas"; para J.A. Bill y R.L. Hardgrave, el reto de la modernización, con relación al desarrollo político y público del Estado, ha supuesto un problema mayor en su interpretación ya que existen interminables debates sobre la fecha exacta o sucesos decisivos que dieron entrada a ésta en el conglomerado social. De alguna manera, la modernización se ha empleado no sólo para hacer referencia al desarrollo político y ampliación del espacio público, sino al propio proceso de cambio social y estatal. Consúltese *El Estado en la era de la modernización*, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992; y "Modernización y desarrollo político" en Carnero Arba, Teresa (Ed.) *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 125-127.

⁴ *Op. cit.*, p. 5

los grupos, en el cual se involucran posiciones económicas, políticas, ideológicas y culturales y, por tanto, asuntos públicos específicos problematizados dentro y hacia el exterior del régimen político.⁵

No obstante lo anterior, el vínculo entre el gobierno y la sociedad civil se entiende mediante los mecanismos de decisión, selección y acción en el ámbito de la gestión gubernamental y su relación con los individuos en el terreno social. Por gobierno entendemos no sólo el conjunto de personas que detentan el poder y la acción estatal, sino el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confirmado el ejercicio del poder y la orientación política, como pública, de una cierta sociedad.⁶

En efecto, es por la vía del gobierno y del conjunto de instituciones político-administrativas del Estado donde no sólo se organiza la sociedad civil, sino se llevan a cabo un conjunto de interrelaciones y acciones puntuales hacia los individuos. En la organización de lo situado como "civil" encontramos el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales la acción estatal tiene la tarea de controlarlos, resolverlos, armonizarlos, mediarlos o suprimirlos.

Con estos planteamientos iniciales, podemos señalar que en gran parte la visión y naturaleza de los asuntos públicos tiene su comprensión concreta a través del papel del gobierno y de la administración pública, puesto que esta última dentro de un nivel más específico, nos permite comprender la forma y los mecanismos de decisión y acción en el ámbito de la gestión gubernamental y frente a los ciudadanos.

Así, en la actualidad el universo de los problemas sociales actuales se vislumbra por medio de asuntos públicos --sean de tipo local, nacional, regional o mundial--, mismos que se refieren "al conjunto de necesidades, prerrogativas, expectativas y realizaciones que son canalizados por reglas comunes a fin de asegurar que la convivencia social se reafirme de acuerdo con la estabilidad y desarrollo compartido."⁷ De igual forma, a partir de la gestación e identificación de

⁵ Por Régimen Político entendemos, de acuerdo con Norberto Bobbio, "el conjunto de instituciones [estatales] que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones [...] estas constituyen la estructura organizativa del poder político que selecciona la clase dirigente [en este caso el Estado] y asigna a los individuos comprometidos en la lucha su papel." *Diccionario de Política*. Tomo II. México, Siglo XXI Editores, 1981, p. 1409.

⁶ *Ibid.*, p. 741.

⁷ Véase Uvalle, Ricardo. *Estado, Gobierno y...* *Op. cit.*, p. 10.

los problemas públicos por las instituciones de gobierno, se pueden observar las relaciones e imperfecciones existentes de la misma sociedad, así como las luchas y conflictos generados en su desarrollo; en palabras de Daniel Bell, haciendo referencia a Joseph Conrad, dentro de su proceso mismo de civilidad; esto es dentro del propio Estado y su interrelación con la sociedad de manera abstracta.

En otro orden, la noción e importancia de los asuntos públicos en la sociedad civil conllevan a concebir el papel de gobierno y de administración pública dentro del valor y significado de lo público. Asimismo en la mejor atención, decisión y acción gubernamental frente a los problemas sociales y ante la dinámica cambiante, abierta y diferenciada de los intereses sociales e individuales. Con lo anterior y siguiendo a Ricardo Uvalle, la realidad actual de los gobiernos se encuentra circunscrita a:

"1) una mayor publicitación del poder; 2) una mayor exigencia de la opinión pública frente o respecto de lo que realizan los gobiernos; 3) una ampliación y fortalecimiento del espacio público; 4) reclamos para ampliar tanto la representación como la participación ciudadana; 5) la escasez de recursos públicos; y 6) la construcción y reconstrucción de los consensos."⁸

1.1.1. Políticas públicas y proceso de gobierno.

Dentro de la dinámica estatal —y en un espacio más específico— las políticas públicas centran su objetivo en el estudio de la acción pública y del proceso de gobierno y, por lo tanto, en el papel de la administración pública con los individuos en el seno de la sociedad civil.

En gran parte, la esfera estatal y pública se ha instalado en todas partes y cada individuo, de una forma u otra, siente los efectos; ya sea en su vida personal o en sus interrelaciones con la colectividad.⁹

De manera explícita, las políticas públicas constituyen una opción de conocimiento e inteligencia dentro de lo que se denomina proceso de gobierno; esto es: los factores, intereses, actores y valores que compiten para orientar las decisiones en un sentido u otro. Asimismo, contribuyen a la exploración de estrategias, recursos, objetivos y metas que integran las decisiones públicas, hasta la conformación de un curso de acción pública; en cierta forma, determinado por

⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁹ *Ibid.*, también véase Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, México, FCE, 1974, p. 15

las características de los asuntos públicos a atender y resolver por la vía política e institucional.¹⁰

Aunque existen varias definiciones sobre política pública, algunas señalan que es "un programa propositivo de acción seguido por un actor o grupo de actores para resolver un problema o una cuestión de interés".¹¹ En este caso el gobierno y del interés público de la sociedad que involucra. En otros, se plantea que las políticas públicas representan un andamiaje de conocimiento y acción "para hacer frente en circunstancias de escases a los ingentes problemas públicos y a los dramáticos problemas sociales de grandes números de la población".¹²

De esta manera, el marco y referente de actuación de las políticas públicas se encuentra bajo el espacio público, mismo que dentro de la concepción de vida pública circunscribe y delimita la naturaleza y dinámica del gobierno de lo público en sus aspectos de participación, gobernabilidad, consenso y representación democrática, fundamentalmente. Asimismo, dentro del amplio abanico actual de interacciones y fenómenos sociales a los que se enfrenta el Estado, éstas constituyen además de un medio reivindicativo de la vida pública, una opción de apertura, conducción y participación del gobierno frente a los individuos en concreto y hacia sus problemas.

Como se apuntó anteriormente, la naturaleza de lo "público" no sólo se circunscribe a lo relacionado con lo político, lo administrativo o lo gubernamental, sino en general hacia todo aquello que tiene que ver con la conformación de la vida en común del Estado, de los individuos, grupos, organizaciones civiles e instituciones que conforman el régimen político, y que en su conjunto permiten incorporar demandas y opiniones ciudadanas para la acción y misión pública dentro del proceso de gobierno.¹³

En otro orden, las políticas públicas permiten delinear y comprender no sólo la relación entre sociedad y gobierno, sino los ámbitos y linderos del espacio político y privado: cuáles asuntos

¹⁰Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. cit.*, p. 20.

¹¹Véase por ejemplo Anderson, James, *Public Policy-Making*, Cit. por Raffut Vadillo, Etlas. *El incrementalismo de Charles Lindblom: un esquema para la toma de decisiones*. México, Tesis de Lic. en Administración Pública, FCPyS-UNAM, 1994.

¹²Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas...Op. cit.*, p. 7.

¹³Dentro de un marco más extenso, para Ricardo Uvalle lo "público" no sólo define el centro y objetivo fundamental de la concepción, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas como elementos de gestión pública y de gobierno, sino como el referente esencial del "gobierno de lo público" donde se "reconoce la diversidad, la pluralidad y la convivencia de los opuestos. Es receptivo a demandas, intereses, necesidades y problemas que tiene origen sectorial". Véase "Reforma del Estado, Políticas Públicas y Gasto Social" en *Las Transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea*, México, Mimeo, 1996, p. 75-86.

alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno, y cuáles asuntos son de naturaleza privada y, por tanto, deben resolverse dentro del seno de las interacciones particulares.

Parafraseando a Luis F. Aguilar, en todo sistema político la dinámica estatal y de gobierno enfrenta grandes problemas sociales, mismos que tiene que elegir en términos no sólo de costos económicos, sino políticos y de referencia pública. De ahí que los problemas como la seguridad pública, educación, migración, salud, transporte, abasto, vivienda, comercio informal entre otros, tienen que ser tratados de forma singular y no de manera abstracta, así como conforme a las características y dinámica con que se presentan en la sociedad.¹⁴

En términos generales las políticas públicas permiten que la vida social sea dirigida por medio de relaciones horizontales, de corresponsabilidad entre el gobierno y los ciudadanos. De igual manera, denotan cómo se puede mejorar la capacidad de dirección y coordinación gubernamental en beneficio de la vida pública mediante la atención de problemas relacionados con el desarrollo político, económico y civil. De ahí que el campo lógico donde se desenvuelven sea el ámbito de la gestión gubernamental para la atención, análisis y solución de problemas sociales.

Con esta caracterización inicial, cabe mencionar que las políticas públicas forman parte de un campo de conocimiento amplio y significativo cultivado fundamentalmente en los Estados Unidos. Asimismo, donde se plantea la relación entre la acción de gobierno y los problemas públicos con una particular importancia en el ámbito de la vida pública y social en que se desarrollan cada uno de los Estados, con sus propios matices y características socio-políticas, económicas, jurídicas y culturales al interior de su régimen político.

En este sentido, para tener una visión más amplia del contenido y propuesta de las políticas públicas dentro de la acción de gobierno, es necesario señalar el recorrido histórico y metodológico propuesto hacia el estudio y abordaje de los problemas públicos y de la propia vida pública, ya que se posee una numerosa base teórica y conceptual, así como aplicativa que definen, en gran medida, su identidad y aporte al estudio no sólo de los procesos gubernamentales, sino en general al desarrollo de las Ciencias Sociales.

1.2. Antecedentes, utilidad y enfoques de políticas públicas.

El estudio de los fenómenos políticos a través de las llamadas políticas públicas ha sido un

¹⁴ *Op. cit.*, p.31

proceso de construcción teórico-metodológico a lo largo de la historia y en la formación de las Ciencias Sociales, en especial de la Ciencia Política y de la Administración Pública.

Según Ives Meny y Jean Thoening, el estudio de las políticas públicas se constituyó en particular en los Estados Unidos, como un conjunto de ciencias multidisciplinarias enfocadas hacia la acción y contribución de los intelectuales y profesionales en las decisiones de las autoridades gubernamentales y su utilidad teórica y práctica en la sociedad.¹⁵ Desde las décadas de los años cuarenta y cincuenta el impulso brindado por especialistas en diferentes campos del conocimiento a través de diferentes enfoques al estudio y mejora de las decisiones públicas, se desarrollaron de manera relevante y significativa.

La idea original fue impulsada por primera vez por Harold D. Lasswell y Daniel Lerner¹⁶, cuyo aporte principal sería el proponer mayores alternativas y opciones de política de los "expertos" a las autoridades gubernamentales. En este sentido, el nacimiento de lo que se denominó *Policy Sciences* o *Ciencias de las Políticas*, se orientó hacia la acción y mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo, por medio de la investigación e integración multidisciplinaria.

Bajo la dirección de H. Lasswell en la Biblioteca del Congreso de la "División Experimental para el estudio de las Comunicaciones en Tiempos de Guerra" y con la Rand Corporation fundada por la Fuerza Aérea y financiada por la fundación Ford en los Estados Unidos en 1946, se dio un empuje trascendente a los estudios de las decisiones y acciones gubernamentales por medio de las ciencias económico-cuantitativas, así como sociológicas y politológicas de relaciones de poder, influencia y manejo de la información.

Para varios analistas existe una coyuntura que, a manera de iniciativa, contribuyó al desarrollo y cultivo de la disciplina. Esta se refiere al conflicto político y militar observado de los Estados Unidos frente a la Unión Soviética al término de la Segunda Guerra Mundial, mismo que generó e introdujo en los aparatos institucionales de gobierno el estudio y aplicación de nuevas teorías con un sentido multicentífico enfocadas a las estrategias y decisiones políticas, en este caso

¹⁵ Meny, Ives y Jean Claude Thoening. *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Editorial Ariel, 1992.

¹⁶ Véase la obra de Lasswell, Harold y Daniel Lerner, *The Policy Sciences Recent Developments in Scope and Methods*, U.S.A. Stanford University Press, 1951.

militares.¹⁷

De acuerdo con este contexto, la idea de Lasswell se orientaría más que hacia una fragmentación entre las ciencias sociales, a una integración plural y multidisciplinaria para poder abordar con responsabilidad problemas públicos de gran magnitud; en este caso, ante un asunto militar mundialmente conflictivo.

Existe un largo recuento histórico del desarrollo y aportes impulsados de esta nueva disciplina —con antecedentes en Europa pero desarrollada fundamentalmente en los Estados Unidos—, hacia los problemas locales y externos de la acción gubernamental y su resolución.¹⁸

Concretamente para el fundador de las políticas públicas la disciplina se ubicaría básicamente hacia la creación de herramientas metodológicas específicas que auxiliaran a los políticos en la toma de decisiones y en la comprensión social, pública y humanista de la vida; así como de manera abstracta, a pretender la unión entre el conocimiento y el poder por medio de la interpretación de los equilibrios y desequilibrios existentes entre el Estado y la sociedad civil.

Según Luis F. Aguilar, la posición histórica de Lasswell se vio claramente influida y sustentada por el pragmatismo y positivismo lógico donde: "el método científico es el método cuantitativo capaz de modelar numéricamente el comportamiento del mundo social."¹⁹

Con este marco, la característica fundamental del objeto de estudio y método de las políticas públicas tendería a lograr un conocimiento de referencia y apoyo útil para la toma de decisiones y su ejecución en el ámbito público y gubernamental, cuyos propósitos fundamentales serían: **i)** una orientación hacia el contexto (donde las decisiones no sólo tienen que ver con factores políticos, económicos, sociales, culturales, etc., sino se ubican entre la distinción del orden público y civil); **ii)** hacia la definición de problemas (esto es objetivos, metas, tendencias y condiciones); y, **iii)** hacia la diversidad (a través de cómo y cuáles métodos se asume el estudio de los problemas

¹⁷ Al respecto Luis F. Aguilar señala que: "Eran los años intensos de la guerra fría, que provocaban la crisis persistente de la seguridad nacional, la urgencia de la defensa nacional, y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo y su estado cuartel." Véase *El Estudio de las Políticas Públicas...*, *Op. cit.*, p. 39.

¹⁸ Al respecto puede verse el recuento histórico de León, Peter De. "Tendencias de la investigación en las Ciencias de las Políticas: factores determinantes" en *Foro Internacional* Núm. 1, México, COLMEX, Vol. XXXIII, enero-marzo de 1993, p. 88-110.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 39.

públicos).²⁰

Por otro lado, las llamadas *Ciencias de las Políticas* contemplarían dos marcos de referencia en apariencia distintos pero interrelacionados, por un lado, el conocimiento fuera o de la política (*Knowledge of*) y el conocimiento desde dentro o en la política (*Knowledge in*).

En el primero, se presenta a una empresa no calificada que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del llamado *policy-making*, por medio del cual el gobierno busca definir criterios, estrategias y recursos frente a actores, intereses y valores en la orientación de las decisiones relativas a los asuntos públicos y civiles. En suma, se define cómo y porque el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda calificados de públicos y otros no; y como se tiende a elegir determinados cursos de acción por la vía política e institucional dentro de un contexto determinado y específico con programas, instrumentos y métodos.

El segundo, se aboca a la tarea de incorporar los datos y las teorías de las ciencias en el proceso de deliberación, conocimiento, y ejecución de la política con el propósito de mejorar la decisión pública, éste es el ámbito del denominado *policy analysis*.²¹ Por lo tanto, pone énfasis a incrementar con base en los resultados de las ciencias y de su concurrencia multidisciplinaria, hacia una mayor racionalidad en la construcción, examen, selección, ejecución y resultados de los estudios de política.

En otras palabras, es a través del amplio campo conceptual y metodológico, así como aplicativo de las políticas públicas (con relación al espacio público) donde se definen los modos y las formas en que se gestan, estructuran y evalúan los cursos de acción para abordar problemas públicos. Más ampliamente, donde se vislumbra el proceso de gobierno al interior y exterior de la dinámica estatal frente a los actores, intereses, valores, capacidades y actuaciones políticas de los individuos donde se construye y da cuerpo a los mecanismos de formulación y decisiones públicas.

Dentro de esta lógica, podemos considerar que el contexto, la definición de problemas, la orientación política como pública, y la diversidad de métodos unidos en un enfoque

²⁰ Entre algunos trabajos importantes pueden consultarse las versiones originales de Lasswell, "La concepción emergente de las Ciencias de las Políticas y La orientación hacia las Políticas", traducidos por Carmen Roqueñi y compilados por Luis F. Aguilar *Op. cit.*, p. 77-118; así como un recuento y análisis del momento histórico de H. Lasswell en Guerrerero Orozco, Omar, *Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*. México, Mimeo, 1990.

²¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las...* *Op. cit.*, p. 52

multidisciplinario, permitió a Harold Lasswell establecer una primer visión de las muchas que se generarían posteriormente al estudio del curso de acción y/o proceso de la política, cuando planteó las fases de su desarrollo: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, evaluación, terminación y valoración.²²

Reiterando, dentro de un contexto actual y no obstante la propuesta original de Lasswell, las políticas públicas tienen su referente directo en la categoría de lo público y concretamente en sus espacios de participación y consenso sociales. Luis F. Aguilar, apunta que en la distinción entre el ámbito público y privado, este último se refiere "a los diversos intercambios libres entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas"; mientras que lo público "conciene a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política, y [...] es de interés y utilidad para todos".²³

En este sentido, las políticas públicas contribuyen al redimensionamiento de los Estados y a redefinir la relación de sus ámbitos y fines público-sociales. Asimismo, en política pública, cada problema es tratado con características propias y específicas frente a los individuos, de tal forma los grandes planes de desarrollo no son ya la solución, porque ya no existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo etc., sino diversas situaciones, causas, oportunidades, problemas y percepciones, de ahí la necesidad de definir corresponsablemente frente y con los ciudadanos las mejores alternativas de acción pública.

Con este recuento histórico, consideramos al estudio de las políticas públicas como el conjunto de disciplinas mediante las cuales se ha analizado, diseñado y propuesto políticas estatales enfocadas hacia la atención de los problemas públicos que enfrenta el gobierno con organizaciones y grupos sociales en un contexto determinado, y cuyo objetivo es la ejecución de proyectos, así como su evaluación e impacto en la sociedad.

Con la idea general del desarrollo y noción de las políticas públicas, dos han sido los enfoques de mayor referencia que en los últimos 40 años no sólo han impulsado los procesos de investigación y propuesta a las decisiones y ejecución de las acciones gubernamentales, sino en general hacia la comprensión de los problemas sociales: el modelo racional y el incremental.

²²Lasswell, Harold D., "La concepción emergente de las Ciencias de las Políticas", *Op. cit.*, p. 77-118.

²³*Op. cit.*, p. 28

1.2.1. Enfoques de análisis de política pública.

El estudio de las políticas públicas, y en general de la acción del Estado hacia la atención de fenómenos y problemas sociales, mostró dos corrientes con una variedad de nociones al tipo de problemas y a la forma de estudio del proceso de la política. Por un lado, los llamados disciplinarios, racionalistas, centrados en lo normativo-técnico, y por ende, en el análisis, objetivos y cálculo cuantitativo y diseño de la política (*policy*). Por el otro, dentro de un campo más amplio y desagregado se definió como contextualizadores, multidisciplinarios, político-administradores, pluralistas, incrementalistas y racionalistas limitados, a los que se enfocaron al proceso de conocimiento y hechura de las políticas y de la política misma (*politics*).

En este sentido, consideramos que la aportación teórica y debate sobre la forma y contenido del proceso decisorio y de la acción de gobierno es amplia y extensa.²⁴ Sin embargo, para fines de este trabajo, creemos revisar dos de los modelos representativos de los cuáles se desprenden, en una gran parte, el cultivo de los métodos y enfoques de política pública.

1.2.1.1. El racionalismo.

Como se vio anteriormente, al término de la Segunda Guerra Mundial el cultivo y aporte de las políticas públicas propició una serie de nociones y contribuciones importantes al estudio de los problemas públicos y de gobierno. En un principio el dominio latente fue de los enfoques formales por la vía de la investigación de operaciones y la economía, así como los análisis económico-racionalistas de costo-beneficio realizados en áreas militares del gobierno, y con el paso del tiempo en los quehaceres públicos.

En gran medida, las bases conceptuales de Lasswell sobre el conocimiento *en y de* la política, fueron retomadas por un amplio grupo de investigadores cultivados más dentro del campo científico y cuantitativo, entre algunos se encuentran Edward S. Quade, quien propuso análisis

²⁴ Sobre un recuento histórico sobre el cultivo, aportes y debates sobre los modelos de análisis propuestos al estudio del proceso de gobierno y de la gestión pública pueden consultarse Martínez Reyes, Héctor "Orígenes y estado actual de la política pública como disciplina" en *Documentos de Trabajo del CIDE*; Núm. 38, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1995, p. 1-34; y G., David Garson "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso"; y William Ascher "La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída" ambos en Luis F., Aguilar (Comp.) *El Estudio de las Políticas Públicas...*, *Op. cit.*, p. 149-195.

normativos y sistémicos a la construcción de decisiones públicas mediante métodos y técnicas lógico-operacionales; y, por otro lado, Yehezkel Dror, el cual a pesar de proponer la integración de varias ciencias y disciplinas de decisión, enfocadas hacia una "superdisciplina" guiada por especialistas y técnicos (*thinking tanks*), también tendería hacia los aspectos normativos de decisión de políticas por la vía de la interdisciplina cuantitativa y su perfección para la solución de problemas públicos; ambos, en efecto, sin tomar en consideración el escenario, contexto y/o cambio político en que se encuentran inmersos los problemas públicos y sociales.²⁵

De esta manera, la propuesta principal del *enfoque racional* surge con la noción de que la ciencia debía regir las acciones de gobierno hacia la solución de problemas públicos por medio de métodos rígidos y establecidos que la autoridad decisoria pudiese aplicar a la regla, sin consideraciones de tipo contextual, participativo y/o político. En esencia el racionalismo presupone que la acción de gobierno puede subordinarse a la razón dirigiendo el comportamiento social y, por tanto, la toma de decisiones hacia el logro de determinados objetivos, eligiendo los medios "más" racionales con la ayuda de las ciencias metódicas y normativas, principalmente de carácter cuantitativo.²⁶

De acuerdo con Anthony Downs, economista, en la corriente racionalista el analista de políticas frente a problemas públicos y de gobierno:

"...es capaz de adoptar una decisión siempre que se enfrenta con cierta gama de opciones; ordena todas las opciones con que se enfrenta, de acuerdo con sus preferencias, de modo que cada una de ellas es preferida, indiferente o inferior a las demás; su orden de preferencias es transitivo; siempre elige entre las opciones la de orden superior dentro de su escala de preferencias; y adopta la misma decisión siempre que se enfrenta con las mismas opciones".²⁷

Con esta visión, el racionalismo plantea como método conocer e incorporar "explícitamente el esquema de decisión racional o solución racional de problemas, cuyos pasos consisten en: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción idóneas y el cálculo de sus consecuencias para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción; comparar las

²⁵Véase Dror, Yehezkel "Prolegómenos para las ciencias de políticas" en Luis F. Aguilar *Ibid.*, p. 54-60.

²⁶De acuerdo con Meny y Thoening, en gran medida el enfoque racional hace alusión al *Homo Economicus*, es decir al individuo que no solamente maximiza sus elecciones, sino también realiza de forma transitiva: si prefiere A a B y B a C, debe igualmente preferir de A a C. De manera general, en la acción racional se hace alusión al individuo racional más que a la acción de los grupos; de ahí que se tome en consideración el término de individuo más que la acción de los grupos. *Op. cit.*, p. 47-48.

²⁷Downs, Anthony, *Teoría Económica de la Democracia*. España, Aguilar Ediciones, 1976, p. 6.

opciones en términos de eficacia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima..."²⁸

Por otro lado, para John Forester (uno de los críticos actuales de políticas públicas) las condiciones y propuestas que asume el modelo racional son:

"un problema bien definido, en lugar de problemas ambiguos y mal planteados; una gama de alternativas a tomar en consideración, en lugar de información incompleta acerca de las alternativas; una información básica completa, en lugar de información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema; información completa sobre las consecuencias de cada alternativa, en lugar de información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas alternativas; información completa acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos, en lugar de información incompleta sobre el rango y contenido de los valores, preferencias e intereses y; todo el tiempo, la capacidad y los recursos, en lugar de tiempo, habilidades".²⁹

En esta visión, se considera que el modelo racional parte de una concepción economicista donde preponderan los estudios de costo-beneficio y costo efectividad, donde la propuesta de subordinar la acción a la razón y, por tanto, dirigir el comportamiento hacia determinados fines eligiendo los medios "más racionales", a través del análisis de sistemas, la investigación de operaciones, la teoría de juegos etc., se considera fundamental en la visión del problema y la cuantificación de valores para su análisis.

Para Oscar Oszlak, teórico del Estado en Latinoamérica, "en el modelo racional la planificación es la actividad que intenta ensamblar y orientar la acción social hacia la satisfacción de determinados objetivos, fundamentalmente de aplicación de criterios de racionalidad técnicos".³⁰

En efecto, el racionalismo ante problemas y situaciones específicas construye un sistema ideal de relaciones y criterios, por medio de las "mejores" alternativas que ofrece la investigación científica, y donde los elementos que dirigen la acción gubernamental hacia determinados problemas deben responder a niveles de optimización.³¹

²⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 45.

²⁹ Forester, John, "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F. *Ibid.*, p. 315-366.

³⁰ Véase Oszlak, Oscar, *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires, CEDES Núm 2., Vol. 3, 1980, p. 10.

³¹ Como se apuntó entre los exponentes del modelo racional que impulsaron una serie de aportaciones fundamentales al análisis de las políticas públicas se encuentran los trabajos de Yehezkel Drot, *Public Policy Reexamined*, Chandler Publishing Scranton, 1968 y *Enfrentando el Futuro*, México, FCE, 1989.

No obstante lo anterior, las propuestas de los exponentes racionalistas fueron y se consideraron insensibles, faltos de contexto y apego a los problemas y necesidades de gobierno, así como a las transformaciones de la sociedad actual. A decir de algunos analistas, "el reconocimiento de las limitaciones de la teoría económica, aun en los asuntos que parecen estrictamente económicos, fue el mayor motivo de desencanto".³²

De esta forma, a partir de estas consideraciones y del cuestionamiento sobre los procedimientos de optimización y supuestos microeconómicos del comportamiento humano, surgieron nuevas posturas que principalmente se orientaron por una teoría basada en las condiciones en las que el Estado y el propio gobierno en su relación consubstancial con los individuos, se encuentran al momento de definir y formular un proceso de acción pública, así como los objetivos y mecanismos políticos para alcanzarlos; en gran medida esta sería la corriente teórica denominada *incrementalista*.

1.2.1.2. El incrementalismo.

El enfoque *incremental* surge en respuesta a los elementos que plantea el racionalismo. Su exponente Charles Lindblom retomó las consideraciones y los supuestos racionales, así como la crítica de Hebert Simon con su tesis de "racionalidad limitada", para plantear un escenario contextual y político en que se encuentran las autoridades públicas al momento de tomar una decisión.

Para Lindblom, los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin comprometerse necesariamente con los requisitos exhaustivos del enfoque omnicompreensivo o racional, ya que en la atención de asuntos públicos es imposible que las autoridades encaren con recursos, tiempo, información precisa y las mejores alternativas posibles los asuntos; más bien el proceso de toma de decisiones sigue la regla pragmática de "salir del paso".³³

En este sentido, es a través de un análisis incremental, limitado, comparativo y sucesivo de una política anterior ya ejecutada hacia un determinado problema público ya considerado en la

³² Véase Martínez Reyes, Héctor, "Orígenes y estado actual de la..." *Op. cit.*, p. 7.

³³ Véase Lindblom, Charles, "La Ciencia de salir del paso", en Aguilar Villanueva, Luis F., *La Hechura de las...* *Op. cit.*, p. 201-225.

agenda de gobierno, donde Lindblom propone no sólo una solución exhaustiva e instantánea del asunto en cuestión, sino más bien un proceso sistemático de intervenciones sucesivas y graduales, experimentales y correctivas, teniendo como referente inmediato de comparación las consecuencias de una política anterior ejecutada al interior del espacio público.³⁴

En este orden, en el incrementalismo el papel que juega la política es fundamental en la elaboración de las políticas públicas, ya que funciona como un patrón de comportamiento político que ocurre a pasos pequeños, (sin importar el método de su formulación) y sólo varía en grados. De ahí, que en el proceso de simplificar la toma de decisiones, la política muchas veces sustituye al análisis racional, por lo que los métodos alternativos u opciones que usa el responsable de formular las decisiones van desde negociar, concertar o votar para la solución de conflictos o problemas públicos.

Asimismo, puesto que la sociedad y el sistema político en su conjunto es una red de interrelaciones comunes, ya que lo que unos hacen afectan a otros en mayor o menor medida, existe un proceso de interacción política que significa la relación y poder que guardan entre sí los diferentes participantes en la política, esto es: el gobierno, los ciudadanos, grupos de interés, los partidos políticos, los legisladores, y en general, los involucrados en determinado asunto.³⁵

Así, dentro de esta dinámica existe un proceso interactivo donde los diferentes actores se vinculan para ejercer control, influencia, y poder sobre otros. A este conjunto de relaciones Lindblom las define como un *juego de poder*, ya que todos participan en la atención y formulación de un problema específico por diferentes intereses, valores y significados, y donde reviste particular importancia la noción del proceso de gobierno.³⁶

De esta forma, el incrementalismo político es una secuencia rápida de pequeños cambios para lograr soluciones importantes, sobre la marcha y no drásticos que logren alterar el consenso, el statu quo e incluso que lleguen a romper el *contrato social*. Los cambios en gran magnitud

³⁴ *Ibid.*, p. 50

³⁵ Véase sobre este punto Dahl, Robert, *Los dilemas del pluralismo democrático*, México Alianza Editorial/CONACULTA, 1990.

³⁶ Los planteamientos del modelo propuesto por Lindblom fueron desarrollados con más énfasis en sus trabajos *The Intelligence of Democracy: decision making through adjustment* y *The Policy-Making Process*, ambos aparecidos en 1965 y 1980 respectivamente. Consúltese el trabajo de Rafful, Elías, *El incrementalismo político de Charles Lindblom: un esquema para la toma de decisiones*, México, Tesis de Lic. Ciencia Política y Administración Pública, FCPyS-UNAM, 1994.

implican un alto costo político, económico y social, por lo que, a través de un análisis simple y de negociaciones políticas su costo es menor.

Según Lindblom existen cuatro tipos de cambios y condiciones, que enfrenta el analista, de acuerdo a las decisiones tomadas:

-Grandes cambios con mucha información: casi no se dan; se requieren capacidades sobrehumanas; cuando se presentan las consecuencias son impredecibles.

-Pequeños cambios con mucha información: se dan en niveles administrativos bajos; generalmente las decisiones de políticas públicas son incrementales pero la información es escasa; lo complejo de muchas decisiones impide colocarlas aquí.

-Pequeños cambios con poca información: son las más comunes; llevan a cambios incrementales; son infinitas y forman parte de una secuencia indefinida.

-Grandes cambios con poca información: se dan frecuentemente; las circunstancias llevan a los decisores a tomarlas."³⁷

En consecuencia, las decisiones más importantes son las que efectúan cambios pequeños o incrementales sin tener que recurrir al análisis racional-exhaustivo; y es en este ámbito contextual donde los administradores, líderes de partidos políticos, legisladores e incluso grupos de interés centran sus soluciones conforme a sus propios requerimientos políticos, públicos y sociales.

También cabe destacar que en los diferentes sistemas políticos (y de acuerdo a su propia naturaleza estatal, esto es a través del régimen político) el incrementalismo político se presenta en distintos grados "cobra la forma de decisiones políticas fragmentadas o descentralizadas, en la que los distintos participantes, relativamente autónomos, se afectan unos a otros."³⁸ En este sentido, para que exista una mayor corresponsabilidad política y pública, es necesario que cada instancia gubernamental ajuste sus políticas a los intereses de otras, a fin de coordinar el conjunto de interrelaciones entre las políticas y las decisiones públicas por medio de lo que Lindblom llama un *mutual partisan adjustment*. *

De acuerdo con Oscar Oszlak, el incrementalismo y el ajuste mutuo partidario tiene las siguientes características:

³⁷ Lindblom, Charles *A Strategy of Decision*, pp. 78. Cit. por Rafful, *Op. cit.*, p. 36.

³⁸ Lindblom, Charles, "Todavía Tratando de Salir del Paso", en Aguilar, *Op. cit.*, p. 246.

* En el trabajo de Luis F., Aguilar *La hechura de las ... Op. cit.*, aparece traducido como "ajuste mutuo partidario".

"...parte del intercambio (exchange) como elemento característico de la acción política. Este intercambio tiene lugar en un mercado en el que la negociación (bargaining) constituye el principal mecanismo de transacción política. La negociación representa el mutuo ajuste de demandas entre los individuos o grupos en competencia. Cada tomador de decisiones es libre de perseguir sus propios objetivos [...] el modelo debe necesariamente suponer que el poder de cada parte es aproximadamente similar [...] la coordinación entre los diferentes agentes se logra sólo como resultado de transacciones políticas y no a partir de un diseño racional previo."³⁹

Así, a través del llamado ajuste mutuo partidario la política es una parte esencial en la teoría Lindblomiana que en muchas ocasiones sustituye al análisis exhaustivo, porque: las políticas resultan del ajuste mutuo, es decir, de lo que ocurre y no de lo que se estudia y decide para las partes; las políticas en gran medida son influidas por un gran número de participantes y de intereses; y porque la coordinación para una buena formulación de la política es variada, ya que los participantes analizan una situación o problema por diversas razones.⁴⁰

De igual forma, el incrementalismo político y el ajuste partidario tiene para Lindblom dos métodos de expresión: uno adaptativo, donde un participante toma una decisión sin considerar las respuestas de otros; y otro manipulado, donde se inducen respuestas de otros participantes para analizar un problema y después tomar la mejor decisión. En este contexto, la negociación, y el "regateo" son sólo dos formas del ajuste manipulado. Tiene que ver con reglas no escritas y otras fuerzas propias que se generan en la relación Estado-sociedad civil, de manera general, con el fin de lograr el objetivo político. Por tal motivo, la contribución que hacen los grupos de interés a la toma de decisiones de política sucede en gran medida por medio del análisis partidario, y es al mismo tiempo, la aportación más representativa y productiva de los analistas a la elaboración de la política.⁴¹

De esta manera, las variantes que Lindblom plantea para el análisis se caracterizan por un conjunto de estrategias interdependientes de simplificación y selectividad. En vez de pretender un análisis racional comprensivo de los problemas, el método incremental propone enfocarse hacia el momento (la coyuntura) y las condiciones actuales en que se presentan los problemas. Ya que

³⁹ Oszlak, Oscar, *Políticas Públicas y Regímenes Políticos...*, *Op. cit.*, p.13

⁴⁰ Véase Lindblom, Charles, "Todavía Tratando de Salir...", *Ibid.*, p. 250

⁴¹ *Ibid.*

estos tienen una característica dinámica y fluida, así como cambiante en la sociedad civil, por lo que, los fines que se buscan deben de ajustarse a los medios disponibles y no como generalmente se plantean.

Resumiendo la propuesta incremental de Lindblom podemos decir que: se limita a aspectos marginales del problema, sólo toma las alternativas importantes que difieren o se separan del statu quo; es limitado hasta cierto punto por las consecuencias que toma en cuenta; se orienta hacia los medios para adaptar los fines; retoma políticas pasadas para proponer soluciones mínimas para "salir del paso"; es un paliativo, puesto que no pretende solucionar el problema público de raíz, sino controlarlo; y además, tiene que ver con una fragmentación de intereses políticos representados en partidos políticos, grupos de interés, gobierno, legisladores, ciudadanos etc..

En lugar de alcanzar soluciones por medio de standards de racionalidad técnica, la formulación de políticas se establece a partir de ajustes e intereses mutuos en los acuerdos y negociaciones con criterios fundamentalmente de racionalidad política.⁴²

Finalmente, y no obstante la diferencia y propuesta de los modelos arriba expuestos, en el proceso de la política pública hay una serie de elementos, categorías y actores claves dentro del análisis que intervienen y definen el proceso de gobierno, en cuanto a la formulación y atención de los asuntos públicos, concretamente en la agenda de gobierno, los cuales serán expuestos en los siguientes puntos.

1.3. El proceso de la política pública.

El análisis de las políticas públicas, entendido como el campo donde se han definido esquemas de decisión y cursos de acción racionales o incrementales, con sus propias metodologías y características, en cuanto a los objetivos, estrategias, metas, recursos, valores y contextos para la solución de problemas públicos y de gobierno, encuentra bajo la noción de el proceso de la política pública (*policy process*) su mero análisis de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción; así como del entendimiento y análisis cronológico de los problemas públicos.

Generalmente, en los trabajos de política pública es común considerar un proceso secuencial que se desenvuelve por etapas, donde existen una serie de elementos y características que permiten

⁴² Véase Rafful, Elías, *Op. cit.*, p. 44.

entender su desarrollo analítico construido precisamente para fines de ordenamiento y explicación. En este sentido, para varios analistas, las fases que genéricamente consisten en la gestación, formulación de alternativas, selección, ejecución y evaluación, permiten analizar el momento y contexto para solucionar problemas y relacionarlo con diversos factores de la propia vida pública y civil.

Inicialmente los elementos que de alguna manera nos involucran en el análisis son: la noción de la política vista como un proceso decisorio, y como un conjunto de acciones, así como las categorías de necesidades, demandas, conflicto social y agenda gubernamental, por lo que se hará una exposición general de su desarrollo.

1.3.1. La política pública: necesidades y demandas.

Como se expuso, el gobierno a través de su aparato político-administrativo desarrolla una serie de acciones para atender necesidades de la sociedad y del propio sistema. En esta forma, las políticas públicas pueden ser analizadas desde una óptica *a priori* (como un proceso decisorio), donde el gobierno toma una posición determinada frente a cuestiones problematizadas, y desde un enfoque *a posteriori* (como un conjunto de acciones aplicativas), donde en su nivel más concreto desarrolla acciones de política pública destinadas a sostener un sistema económico y político dado, así como sus propias contradicciones.⁴³

Sin embargo, aunque la política pública puede ser analizada desde cualquier de los dos enfoques, en realidad tiene que cubrir los momentos de decisión y acción, así como la forma y los impulsos que obligan a hacer o no algo de parte del Estado frente a un asunto público problematizado.

Para Ana Guillén, el impulso que hace actuar al Estado es la percepción de necesidades consideradas como "el conjunto de elementos que requiere el individuo y la sociedad para su bienestar, o bien, el que precisa el sistema [en este caso el gobierno] para su funcionamiento".⁴⁴ En este sentido, las necesidades tanto para la sociedad civil como para el sistema, tienen un horizonte temporal de desarrollo, ya que corresponden a líneas generales de acción, las cuales es

⁴³ Guillén, Ana, *ases metodológicas para el análisis de las políticas públicas. El caso de la Educación de Adultos*, Mimeo, 1980, p. 17.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 19.

necesario desagregar para su atención en los diferentes rubros políticos, económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, en las relaciones cotidianas entre el gobierno y la sociedad civil las necesidades toman la forma de problemas, demandas, satisfactores etc., donde el Estado es concebido en los niveles económico y social como el encargado de detectar, satisfacer y resolver los asuntos, de forma integral (que domina y legítima su existencia) en la sociedad.

A diferencia de las necesidades, las demandas son más específicas, son una manifestación real y concreta del desarrollo alcanzado no sólo por la sociedad civil, sino por el mismo Estado. Sin embargo, "las demandas son generalmente vistas como una problematización social de una necesidad existente, pero no todas las necesidades llegan a traducirse en demandas..."⁴⁵ En otras palabras, no todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y propiciar su iniciativa, ni todos los problemas, necesidades o demandas son prioritarios o de interés público para el Estado.

De esta manera, existen varias consideraciones para que un problema sea atendido por medio de una política pública, siguiendo a Ana Guillén se tiene que:

"1) el Estado de alguna manera las detecta a través de sus procesos tecnocráticos 2) los directamente afectados toman conciencia de su insatisfacción, lo que los mueve a la acción, convirtiendo la necesidad en un problema político, 3) líderes y organizaciones actúan a nombre de los directamente afectados, provocando un problema social, y 4) algún grupo intraburocrático o fracción del bloque dominante la asume como demanda para ganar espacios de poder".⁴⁶

No obstante, que las categorías de necesidades y demandas son básicas para comprender el proceso de formulación de políticas públicas, es importante conocer otros aspectos en el análisis al investigar quién reconoció el problema público-social, cómo se difundió la visión, quién y sobre qué bases logró convertir el problema en una cuestión o asunto público, así como, con qué recursos y estrategias se logró poner el problema en la agenda de gobierno, y por lo tanto, derivó en su acción y atención específica.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁶ *Ibid.*

1.3.2. Agenda gubernamental y conflicto social.

Uno de los elementos más importantes en el estudio de las políticas públicas es el referente a la agenda de gobierno. Esto es la forma en que los asuntos problematizados son para individuos, grupos y organizaciones de interés vital y público y, por lo tanto, merecen su atención, definición e incorporación a la agenda gubernamental.

Para Roger W. Cobb y Charles D. Elder, por formación de la agenda de gobierno "se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública".⁴⁷ En este orden, la agenda significa el momento en que el gobierno decidirá actuar o no sobre un determinado asunto y en el que deberá deliberar para su intervención político-institucional.

Así, el concepto de agenda involucra un conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos entre muchos otros aspectos que las autoridades públicas de gobierno han seleccionado y ordenado como objetos que merecen una intervención seria a través de una previa definición y formulación para su acción.⁴⁸

De esta forma, la agenda de gobierno puede ser considerada como el elemento que jerarquiza el conjunto de propósitos que el gobierno pretende materializar, y en un sentido más amplio, como el vínculo concreto entre el Estado y la sociedad.

Cobb y Elder analizan dos tipos de agenda política sustancialmente diferentes: la *agenda sistemática o de controversia política* y la *agenda institucional o formal*.

La primera esta compuesta por asuntos abstractos y generales que hacen poco mas que identificar el área del problema y los temas generales que son percibidos como meritorios y legítimos de atención pública de parte de las autoridades; la segunda, es más específica, concreta y

⁴⁷ Charles D. Elder y Roger W. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos" en Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1993, 77-104.

⁴⁸ Para Luis Aguilar " [...] el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y la selección de su definición y selección de una opción de acción [...] el gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención [...] A su vez, estas ideas o valoraciones que se tienen de la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarle atención [...] para decidir si el asunto en atención debe ser agenda de gobierno y para decidir si después puede ser tratado con alguna de las opciones de acción [...] definir un problema de alguna manera es delimitar la probabilidad y alcance de su solución." en *Problemas Públicos y Agenda de...*, *Op. cit.*, p. 29-30.

limitada en el número de asuntos que contienen e identifican aquellas facetas de un problema que serán seriamente consideradas por un organismo encargado de tomar las decisiones, así como las alternativas de acción política.⁴⁹ En este sentido, para que un asunto obtenga acceso al tipo de agenda sistemática se consideran tres aspectos fundamentales:

- atención amplia o al menos conciencia;
- interés compartido de los interesados y del público en cuanto a una acción;
- una percepción compartida de que el asunto podría llegar a los ámbitos de gobierno para su atención.⁵⁰

Por otra parte, las agendas formales contienen una serie de clasificaciones que involucran asuntos antiguos y nuevos. En los primeros encontramos los llamados habituales (que requieren una atención regular) y los definidos como recurrentes (que ocurren con cierta periodicidad). De esta forma, para que los asuntos puedan entrar a una agenda formal es necesario tomar en cuenta el papel de los encargados en la toma de decisiones que son los que incluyen los puntos primordiales.

Otro elemento que caracteriza a la estructuración de ambas agendas, es el grado de consenso o, al contrario, de conflicto que suscita el problema considerado. Por conflicto social generalmente se asocia la idea de que sólo lo que mueve a la gente a hacer algo se convierte en problema político y se soluciona dándole lugar primero en la agenda sistemática y posteriormente en la agenda institucional.⁵¹

Sin embargo, en la formación de la agenda el conflicto social se presenta de manera dinámica, cambiante, fluida y elástica, variando las características con que se presenta inicialmente hasta su terminación. Por tal motivo, el conflicto presenta: **1)** un ámbito de extensión en cuanto al número grupos y personas involucradas, **2)** una intensidad que representa el grado de compromiso, recursos y trascendencia entre las partes contendientes, y **3)** la visibilidad, que se refiere a la forma y mecanismos en que se une el conflicto con el público consciente y atento en general, esto es la opinión pública. Así, una vez que se presenta y definen las características del problema en términos del conflicto, se encuentra en condiciones de ingresar a la agenda formal del

⁴⁹ Cobb, Roger W., y Charles D. Elder, *Participación en Política Americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. México, Noema Editores, 1986. p. 111-125.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Véase Meny y Thoenig *Las Políticas Públicas...*, *Op. cit.*, p. 114-127.

gobierno.

De esta forma, consideramos que en la dinámica de formación de la agenda comprender la naturaleza del conflicto y su eventual desarrollo histórico es fundamental ya que involucra en el análisis la participación directa de grupos involucrados en el problema y su incidencia política en las decisiones de política pública.⁵²

1.3.3. Características del proceso de la política pública.

Como se señaló anteriormente, entre los estudios de política pública ha sido dominante y recurrente considerar a la política como un proceso que ocurre por etapas. La primer versión y propuesta con este énfasis fue de Harold Lasswell quien consideró un modelo del proceso de decisión integrado de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Sin embargo, a lo largo del desarrollo y propuestas al estudio de los problemas públicos se han producido diferentes marcos de análisis de la política pública, entre los que generalmente se coincide que es en un proceso continuo, cuya existencia de una determinada situación problemática obliga a efectuar un curso de acción pública.

Asimismo, dentro del análisis del proceso por etapas, es necesario mencionar la implicación de un esfuerzo intelectual mayor, ante la necesidad de contar con la información precisa y necesaria sobre el problema social y su devenir en asunto público y de gobierno. De tal forma, podemos decir que es necesario un mayor conocimiento sobre la interacción entre los valores, actores sociales, políticos y el contexto en que se desarrolla una cierta dinámica problematizada; en otras palabras, conocer de manera más amplia la relación entre la teoría y la práctica dentro de la vida pública.

Sin prescindir de los varios enfoques existentes propuestos sobre este punto, retomaremos y complementaremos la metodología de Jones C.,⁵³ donde la política pública puede descomponerse analíticamente como una secuencia de actividades desde su surgimiento hasta su eventual resolución, las fases comprenden:

⁵² *Ibid.*, p. 33-53.

⁵³ Jones C. *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont Duxbury, 1970, citado por Meny y Thoenig, *Op. cit.*, p. 105.

• *La identificación o gestación del problema.*

Dentro de este punto, podemos señalar que éste se refiere al momento donde el sistema político advierte de la existencia de un problema social que exige atención y tratamiento público, y por lo tanto, es necesaria su inclusión dentro de alguna agenda de la autoridad pública. Asimismo, corresponde a la coyuntura específica dada en un momento histórico, en que surgen las políticas, a partir de la interacción de los diferentes actores sociales y a las necesidades que son percibidas y detectadas por el Estado y el gobierno; y el tiempo que permanecen en los mecanismos de decisión, específicamente de las autoridades políticas, antes de iniciar un proceso de acción pública.

Como se mencionó, existen dos momentos dentro de la generación y surgimiento que motivan su atención, esto es a través de los problemas sociales existentes en la sociedad y los grupos o individuos, bajo las categorías de necesidades y demandas.

Desde un punto de vista más amplio, la fase de identificación sitúa la comprensión del problema, sus antecedentes, objetivos, valores e importancia pública que obligan a la autoridad a intervenir o no hacer nada.

• *La formulación o selección de decisiones.*

La fase de formulación y selección de decisiones explica en, gran medida, el debate teórico existente sobre las opciones posibles de acción pública y de gobierno. En este momento se vislumbran, además de los mecanismos, recursos, estrategias y vías de respuestas a determinados asuntos públicos, ya incluidos por su magnitud, importancia, naturaleza o simplemente corresponsabilidad pública, los compromisos, negociaciones y reconocimiento de valores entre el propio gobierno y los ciudadanos. Corresponde también a la asignación de funciones y acciones ejecutivas para definir el proceso de acción por la autoridad pública.

Cabe mencionar, que existen algunos asuntos públicos con el carácter estructural (ya sea económico, político y/o socio-cultural) donde el gobierno determina los objetivos, instancias políticas y públicas, alternativas y posibles consecuencias, en términos del impacto y conflicto político latente, antes de asignar medidas ejecutivas.

• *La toma de decisiones y la ejecución, también conocida como implementación de la política.*

Una vez que se ha conformado dentro del "paquete" de opciones de política disponibles y analizadas en términos y valores político, económico e ideológicos, el decisor público o autoridad pública habilitada elige una solución particular que se convierte en la acción pública legítima, la cual se concreta mediante un programa y/o proyectos definidos de acción, esto es: el desarrollo de normas, procedimientos, objetivos, estándares, objetivos, metas y tendencias operativas en la aplicación concreta de las medidas adoptadas hacia el problema público en cuestión.

Para algunos autores como Donald Van Meter y Carl Van Horn, por implementación de políticas nos referimos a "las acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos."⁵⁴ En este sentido, el proceso de acción comienza una vez que existen objetivos y metas, así como la conjugación de aspectos políticos, administrativos y jurídicos. De igual forma, cabe mencionar que el proceso de implementación -según estos autores-, estará condicionado por la magnitud del cambio y el grado de conflicto en torno a los objetivos y metas a alcanzar. Cabe mencionar que en la actualidad, los análisis sobre el proceso de la política pública se han enfocado más hacia el punto de la ejecución y de resultados, que hacia el de diseño o formulación de opciones.⁵⁵

• *La evaluación y terminación de la acción pública.*

Dentro de este punto, específicamente nos referimos al momento en que se pretenden valorar los resultados obtenidos en términos de eficacia y eficiencia como de solución del problema definido. En otras palabras, la evaluación también significa valorar los errores, deficiencias y alternativas nuevas de acción para una nueva redefinición o reformulación del problema.

⁵⁴ Véase Van Meter, Donald S. y Carl E. Van Horn "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual" en Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.) *La Implementación de las Políticas*. México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 97-141.

⁵⁵ Véase por ejemplo los planteamientos recientes de Ricardo Uvalle, en el sentido de que el proceso de implementación resulta la prueba de fuego de las políticas públicas ya que esta se lleva a cabo en contextos restrictivos, turbulentos y contingenciales. Asimismo, esta "es un proceso que consiste en dar cuerpo a la formulación de las políticas públicas tomando en cuenta restricciones, conflictos, consensos, corredores burocráticos, asignación y distribución de recursos y capacidades organizacionales [...] implica conseguir resultados de acuerdo con las expectativas y metas definidas [...] es un proceso de aprendizaje, auto-corregible, adaptativo y heurístico." *Las transformaciones actuales del Estado en... Op. cit.*, p. 93-94.

Asimismo, dentro de la evaluación el factor valor y efectos concretos de la acción de gobierno, juegan un papel importante al analizar los impactos y consecuencias que traen consigo las medidas adoptadas por el gobierno hacia el problema, la direccionalidad e intencionalidad pública dentro de los ámbitos y contextos político, económico y sociales cambiantes.

Con base en lo anterior, podemos concluir este punto señalando que dentro del análisis del proceso de la política es necesario no sólo considerar a las fases o etapas como acciones públicas específicas e interdependientes, sino como momentos de estudio fundamentales para comprender la dinámica del asunto público y su desarrollo dentro del sistema político en términos de su aparición, secuencia y eventual resolución.

Asimismo, es necesario reconocer el papel fundamental de la existencia de cada una de las etapas dentro de una acción pública de gobierno, así como de las variables de orientación pragmática, naturaleza contextual, como del universo de factores externos e internos dentro del sistema político; mismos que evidencian una mayor comprensión de los cambios y transformaciones no sólo sociales, sino del propio Estado. Particularmente, creemos, que mediante el proceso de gobierno y las etapas de la política se tiene una vía para entender la gestión pública sobre los fenómenos públicos y, de manera global, sobre la relación que guarda el Estado y la sociedad civil actualmente.

1.4. Aspectos sobre la gestión gubernamental, reforma estatal y políticas públicas en México.

En los puntos anteriores se explicó la importancia que tiene el Estado en la sociedad civil a partir de la acción y proceso de gobierno, y en referencia al denominado espacio público. De igual forma, se ubicó el eventual desarrollo histórico y marco metodológico propuesto de las políticas públicas, mismo que desde ópticas variadas delinean la forma y contenido en que los problemas y conflictos son atendidos y vislustrados por el Estado en el terreno de la gestión pública.

Sin embargo, y no obstante que el estudio y análisis de las políticas públicas se ha constituido hoy en día como un campo extenso, donde además de las metodologías de análisis propuestas es necesario señalar el desarrollo y las condiciones específicas que viven los Estados, resulta importante conocer las relaciones políticas que guardan los actores sociales existentes frente

al andamiaje político-institucional de acción y control de gobierno.

Primeramente, creemos conveniente precisar la naturaleza que ha tenido la acción estatal en México a través de las características que posee el régimen-sistema político y, por tanto el estilo de gestión pública; para posteriormente referimos al contexto de la reforma estatal y la importancia de las políticas públicas dentro de éste, y situar la problemática del comercio informal y/o ambulante en la ciudad de México durante 1990-1993.

1.4.1. Características del régimen político y de la gestión gubernamental.

Las transformaciones que en los últimos años se han dado en México en materia de régimen político y de gobierno, muestran un cúmulo diverso de interpretaciones, opiniones y juicios específicos en razón del desarrollo político, interés público, demandas, participación social, valores e intereses sociales específicos como diferenciados dentro de la sociedad.⁵⁶

Sin embargo, partiendo con la idea de Ana Guillén⁵⁷, coincidimos que conforme al grado de participación política y al interés de los actores involucrados frente a un determinado asunto público, se pueden ubicar las características que adopta el Estado bajo un régimen político y, por tanto, su forma de gestión gubernamental en la sociedad. En otras palabras, dependiendo del tipo de régimen podemos situar la manera en que el aparato estatal puede detectar y atender necesidades y/o demandas de los grupos, así como la naturaleza y formulación de las políticas públicas.

En México, formular e implementar políticas ha sido la esencia de la actividad estatal. En la formulación de una política se plantea la definición del sentido de la acción; vale decir, que entre formular e implementar una política nos remite a la distancia que existe entre lo abstracto y lo concreto. Estos dos elementos de la vitalidad estatal funcionan como una pieza de dominación y articulación en la sociedad y, a la vez, como instancia donde se dirimen los conflictos y asuntos públicos problematizados.

En este sentido, la historia política reciente de México contrasta ampliamente con las transformaciones de regímenes políticos y de gestión pública de gobierno que sufrieron otros

⁵⁶ Véase por ejemplo Molinar Horecasitas, Juan. "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano" en *Revista Mexicana de Sociología* Núm. 2. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Año LV, abril-junio de 1993; Loaeza, Soledad. "La incertidumbre política mexicana" en *Nexos* Núm. 16. México, Año 16, junio de 1993.

⁵⁷ Guillén, Ana, *Boxes metodológicos para el análisis...*, Op. cit. 17-18.

países no sólo de América Latina, sino de todo el mundo.⁵⁸

En nuestro país la naturaleza distintiva del régimen político ha tenido una importante fuente de estabilidad política y continuidad institucional por medio de la fundación del partido único "oficial" dominante, así como del mantenimiento y reproducción del poder político centralizado; ligados además, al control estatal sobre los diversos movimientos sociales en contra del régimen y del propio gobierno.

Aunque el Estado ha tenido una importante regulación y limitación de una serie de movimientos y reclamos socio-económicos y políticos, que ha sabido librar (gracias a su principal base de sustento y legitimidad heredada de la revolución a través de los movimientos campesinos y obrero) al interior de sí mismo, existe una articulación "revolucionaria" del grupo dominante, cuya base es heterogénea compuesta de actores socio-políticos con intereses diversos y en pugna dentro de la acción política y administrativa del gobierno.

Para algunos autores como Lorenzo Meyer⁵⁹, la inclusión corporativa de las amplias masas campesinas, obreras y populares desde la época Cardenista fundamentalmente, en las filas del partido oficial (PNR-PRM-PRI), ha sido una importante fuente de legitimidad política lograda gracias a los controles estatales sobre dichas organizaciones; y limitando significativamente la movilización de estos grupos y, sobre todo, la gestión de sus demandas sociales y civiles en los diferentes sexenios.⁶⁰

En materia electoral, las elecciones sólo han desempeñado un papel significativo hacia los intereses de mantenimiento y reproducción del poder político del Estado, en tanto fungen como medio de movilización política en apoyo al gobierno, al partido y a los candidatos oficiales. Por lo que, representa un compromiso para el régimen político en turno ceder el poder de manera pacífica y regular a través del partido de estado como única garantía institucional.

⁵⁸Middlebrook, Kevin J., "La liberalización política en un régimen autoritario: El caso de México", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C., Whitehead, Laurence (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México, Ed. Paidós, (4 tomos), T. 2, 1988, p. 187-223.

⁵⁹ Al respecto puede verse Meyer, Lorenzo, "El partido de Estado" en *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano, 1995, p. 111-124.

⁶⁰ Como apunta Lorenzo Meyer: "La naturaleza del sistema político mexicano actual, lo sabemos, es la propia del autoritarismo. En su origen, este poder autoritario tuvo un proyecto nacional -producto de una gran revolución social- que le dio cierto sentido a su acción. Tal proyecto puede resumirse así: incorporación de las masas indígenas y rurales a la nación mediante la reforma agraria y la educación, nacionalismo, modernización económica y social..." *Ibid.*, p. 75-76.

Un elemento importante es que el régimen político en México, ha hecho un uso selectivo de la represión política, ideológica y física, contra los cuestionamientos de diversos grupos políticos opositores y ante las crecientes demandas generadas dentro del orden socio-económico vigente, por lo que éstas se han combinado con mecanismos de control político, ajuste mutuo de intereses, negociación, transacción y fundamentalmente con la implementación de políticas públicas destinadas a tratar de conciliar los reclamos de los diversos grupos, a fin de mantener su estabilidad.⁶¹

Parafraseando a Kervin Middlebrook, el régimen mexicano ha mantenido una eficacia relativa del control político sobre los actores masivos, como lo son los sindicatos y las organizaciones campesinas y populares. Asimismo, mantiene una combinación de controles administrativos estatales sobre la participación política de masas manteniendo dentro del diseño y formulación de políticas estatales, la combinación de valores y estrategias para responder a ciertos problemas públicos y a las circunstancias cambiantes socio-políticas, donde prima la "negociación", transacción, la rotación de la élite, la cooptación de líderes opositores y el empleo selectivo de la represión contra opositores políticos y grupos cuestionantes del régimen, sin olvidar la práctica del fraude generalizado en el orden electoral.⁶²

En lo que respecta específicamente al "estilo" de gestión pública mexicana, las características distintivas del régimen sitúan, por un lado, el predominio de una agenda federal o nacional, sobre los asuntos y las prioridades locales, regionales o municipales.

Asimismo, y de acuerdo con Luis F. Aguilar, los mecanismos de decisión política han gozado de una amplia autonomía y discrecionalidad; donde las autoridades públicas tienen un tradicional amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos reflejándose todo ello en la formación de su agenda político-administrativa, y en la elección e implementación de sus políticas; y donde el cúmulo actual de energías ciudadanas de participación, interés y concertación ha sido escaso con relación al

⁶¹ En México particularmente el régimen ha tenido diferentes expresiones de control político, en razón de sus intereses políticos y económicos. Entre algunas de sus expresiones José Luis Reyna, señala: "podemos distinguir cuatro tipos de grupos sociales en lo que se refiere a la estructura política del sistema político a) grupos incorporados que aceptan las 'reglas del juego', b) grupos incorporados pero disidentes, c) grupos no incorporados políticamente activos y d) grupos 'pasivos' no incorporados". Véase *Control Político, Estabilidad y Desarrollo en México*, México, Cuadernos del CES Núm. 3, COLMEX, 1976, 311 p.

⁶² Middlebrook, Kervin J., *Op. cit.*, p. 190-191.

significado que reviste para la sociedad el ámbito de lo público.⁶³

Es necesario también considerar que durante la etapa contemporánea de México, los procesos de gestión pública impulsados por el Estado han sido una fuente directa de legitimidad del gobierno a través de la provisión de bienes y servicios para responder a diversas demandas de los grupos sociales más desfavorecidos con el objeto de mantener el poder y credibilidad gubernamental; en contraste con una amplia, como necesaria, urgencia ciudadana de participación, democracia y elección plural. En este sentido en los últimos años:

"La política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos, más que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión pública, la contribución fiscal y la observancia a la ley: a la manera del Estado liberal."⁶⁴

Con estas premisas, la gestión directa de la política y de las políticas han obedecido en gran medida a una forma de control y mayor prioridad gubernamental poniendo énfasis en grupos y sectores de apoyo y dejando de lado las formas de administración pública basadas en la relación comunidad-gobierno; con estas últimas líneas creemos que en los últimos sexenios la administración pública devino más en el entendimiento de lo gubernamental que de lo público.

Asimismo, y sin olvidar que ha existido una fuerte regulación de las conductas económicas entre los diferentes sectores económicos de impulso al país, cuya pieza angular han sido las organizaciones sindicales y campesinas, en menor medida cuestionadoras e independientes que los sectores medios y populares con relación al capital y al propio régimen, ha sido notoria la articulación burocrática y organizacional del Estado en sus diferentes niveles de gobierno.

Así, pensamos que la gestión gubernamental se ha observado alejada de los cometidos políticos y fundamentos sociales de la administración pública ante la existencia de un sistema de arreglos y compromisos políticos personales; cabe recordar que en gran medida la naturaleza social de ésta "depende del tipo de asociación con que se constituye y de las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos. Esto explica tanto las formas de gobierno como de los regímenes políticos."⁶⁵

⁶³ Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión gubernamental y reforma del Estado" en Merino Huerf, Mauricio (Coord.) *Cambio político y gobernabilidad*. México, CNCPyAP/CONACYT, 1992, p. 132.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Véase Uvalle Berrones, Ricardo, "Liberalismo y administración pública", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* Núm. 61. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1995, p. 33.

Con estos elementos planteados sobre la naturaleza específica del régimen político y de la gestión gubernamental mexicana, no obstante es necesario aun señalar que existen diferentes autores, que con el objeto de interpretar las transformaciones recientes que presenta el sistema político mexicano en su conjunto y, actualmente dentro del contexto del cambio en el modelo de desarrollo estatal intervencionista al de libre mercado, ubican al "estilo" de gobierno dentro de los rasgos y tendencias autoritarias.

Javier Hurtado señala que los estudios que se han hecho sobre los regímenes políticos autoritarios que incluyen el tratamiento de México, coinciden en la asemejación a un gobierno burocrático autoritario en el sentido de que no es una democracia; como los totalitarios posee elementos que lo identifican con un exceso de autoridad "que no reconoce la libertad y falsifica la autoridad", y donde existe un relativo proceso de democratización.⁶⁶

De igual manera, trabajos como los de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak⁶⁷, coinciden en que el régimen mexicano presenta una combinación de rasgos autoritarios en un régimen democrático liberal; y aun en un extremo, otros (como Ana Guillén, Lorenzo Meyer y el mismo Javier Hurtado), lo interpretan como patrimonialista debido a la forma en que la figura presidencial modela la dinámica de la política gubernamental en nuestro país.

Aunque consideramos que las interpretaciones son variadas entre los diversos analistas (véase Molinar Horcasitas, Juan: 1993), ya que en la actualidad nuestro régimen político tiene una propia conformación histórica que lo distingue del resto de los países latinoamericanos, entre otros factores se carece: "de una presencia militar en la jerarquía administrativa, la cual es sustituida por una de origen partidario en el PRI; el manejo de la represión como principal instrumento de imposición de políticas; y el acceso a la libre organización de la sociedad civil"; para los primeros autores, O'Donnell y Oszlak, existen semejanzas con el llamado "régimen burocrático autoritario". Sobre este punto Ana Guillén reitera algunas de las características, las cuales si no del todo corresponden al caso mexicano, se asemejan a los elementos arriba señalados en lo que corresponde a la conducción política y la gestión gubernamental, y donde destacan los siguientes puntos:

⁶⁶ Hurtado, Javier, "Características y dificultades de la transición democrática de México con relación a la naturaleza de su régimen político" en Barros Horcasitas, José Luis, *Et. al., Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO, 1991, p. 123-124.

⁶⁷ Oszlak, Oscar, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos...", *Op. cit.*, p. 28-33.

1) se intenta desactivar políticamente al sector popular y sus aliados mediante la represión y el control político corporativo;

2) se reducen y postergan las aspiraciones de participación económica de dicho sector;

3) presenta una inusual concentración de los mecanismos de decisión estatal (de forma piramidal);

4) se produce un verdadero avance del estado sobre una sociedad civil relegada y desmovilizada;

5) la formulación de políticas deja de ser el resultado del proceso de negociación y compromiso con diferentes sectores sociales y fuerzas políticas, pasando a depender más de cuestiones técnicas y funcionarios de confianza;

6) el diseño y la formulación de políticas públicas beneficia de manera privilegiada a ciertos sectores del capital nacional y transnacional;

7) existe un carácter tecno-burocrático que se manifiesta con una orientación eficientista en la gestión estatal con programas de racionalización y organización del sector público;

8) se llevan a cabo procesos de desburocratización, reducción del gasto público, masiva transferencia de empresas estatales al sector privado, desconcentración de servicios mediante su transferencia a las provincias, municipios o empresas concesionarias convirtiéndose en objetivos centrales de la acción del gobierno;

9) las agencias burocráticas se hallan dotadas de un reducido grado de autonomía y son propiamente organismos ejecutores;

10) en el plano de la interdependencia material los criterios dominantes son el principio de la universalidad presupuestaria y la asignación autoritaria de recursos".⁶⁸

De esta manera, puede verse que existen elementos comunes que podemos ubicar para fines de comprender una eventual interpretación sobre la acción estatal en México, y sobre el manejo de los problemas sociales y asuntos públicos. Asimismo, con estas nociones resulta interesante indagar y comprender la forma y contexto en que se diseñan, articulan e implementan las políticas hacia el conjunto de la sociedad dentro del sistema político mexicano.

Asimismo, consideramos que en los últimos sexenios la mayor parte de las acciones estatales se han caracterizado por adoptar elementos limitados de participación, corresponsabilidad e intereses públicos comunes en su relación con los diferentes asuntos y conflictos socio-políticos, imponiendo opciones que lejos de ser producto de acuerdos y formulaciones de políticas públicas

⁶⁸ Guillén, Ana, *Bases metodológicas para el...*, Op. cit., p. 39-40

democráticas y de un proceso de "ciudadanización", en esencia, son elaboradas en función del control corporativo; por el mantenimiento del régimen, así como para la estabilidad económica capitalista actual.

1.4.2. Sobre la reforma estatal, capacidades de gobierno y políticas públicas.

Como se planteó en los primeros puntos de este trabajo, la dinámica estatal se encuentra influida por los procesos de cambio y desenvolvimiento que la misma sociedad y el Estado en su conjunto como organización política, jurídica, territorial e institucional generan dentro de su propio devenir histórico. En el caso de México dichas premisas no han sido la excepción, ya que existe todo un proceso histórico que durante siglos han ido conformando las actuales bases del funcionamiento político, económico, social y cultural del país.

Sin embargo, y no obstante la naturaleza y características que se plantearon en el punto anterior sobre el sistema político en su conjunto, en la actualidad los procesos de cambio que se han impulsado en materia de estructura y organización estatales, de acuerdo con Luis F. Aguilar, básicamente se han centrado hacia tres niveles, de donde podemos señalar algunas condiciones y retos que enfrentan las mismas capacidades de gobierno. Por una lado, encontramos a) el nivel mismo del proceso de gobierno o gestión pública, b) el del régimen político en su conjunto y c) el de la Constitución Política del Estado.

En el primer aspecto, entendemos que los intentos de reforma estatal, cimentados desde los años setentas y hasta la actualidad, han correspondido hacia las formas e instrumentos de gobernar o del ámbito del propio gobierno frente a la sociedad. Análisis sobre el tamaño del Estado, su reducción y ámbito de acción frente al interés público social, así como a los procesos de toma de decisiones e implementación de las políticas, explican en gran parte los actuales contextos cambiantes y complejos a los que se enfrenta el nivel de gestión necesario no sólo de manera abstracta y nacional, sino ante realidades locales, conflictos, demandas y necesidades de carácter individual y colectivo en la sociedad.⁶⁹

En el segundo punto, y tomando en cuenta los elementos que en la realidad presenta el régimen político, se han impulsado reformas a la forma de relación política existente entre la sociedad y el Estado a través del conjunto de instituciones políticas y de gobierno con relación a su

⁶⁹ Véase Aguilar Villanueva, Luis F., "Gestión gubernamental y reforma." *Op. cit.*, p. 144.

participación, elección y desempeño del poder de manera integral.

En otros términos, nos referimos a los formas de elección de los titulares de los poderes públicos estatales y su interrelación y ejercicio con los niveles de gobierno. Asimismo, a los mecanismos de participación político-electoral y su acceso a ellos por parte de una sociedad más abierta e informada en las diferentes opciones políticas, la integración plural de demandas y el establecimiento legal bajo un cuerpo de legislación electoral confiable, así como institucional producto de los valores, intereses y costumbres que tanto el Estado como la misma sociedad requieren para su funcionamiento público y político.

Estas últimas consideraciones nos señalan el tercer nivel, relacionado con la consumación de leyes fundamentales plasmadas en la Constitución Política del Estado, y su vinculación en la práctica mediante el ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos; así como al ámbito y desempeño de los poderes regulatorios estatales frente a una sociedad más involucrada, cuestionante y participativa en los rubros prioritarios del país.

De manera global, y no obstante los análisis existentes sobre las formas, estilos e incertidumbre que enfrentan los actuales procesos de reforma estatal y de democratización⁷⁰, consideramos, por una lado, que existe la tendencia y orientación hacia una nueva articulación institucional entre el Estado y la sociedad. De igual forma, hacia nuevas aptitudes y capacidades de acción de gobierno en sus procedimientos y mecanismos de toma de decisiones y gestión pública; de ahí que los impulsos que se han dado en éstos, hoy día toman una importancia creciente en el terreno material y concreto frente al reclamo de los diversos grupos y organizaciones sociales, a sus intereses y demandas comunitarias dentro del Estado.

Con este énfasis, los actuales procesos de reforma estatal dentro del contexto mexicano implican modificar el comportamiento de sus instituciones en función de los retos que enfrenta la vida social, política y económica. Asimismo, involucra revisar los medios de gobierno diseñados, formulados e implementados en el espacio del desarrollo público, democrático y del bienestar común; ya que estos, en una gran parte, permiten orientar las tareas colectivas, los consensos hacia el tratamiento de los asuntos públicos y el grado de participación política, así como la eficacia para

⁷⁰ Véase por ejemplo la argumentación que realiza Soledad Loewza en el sentido de que los actuales procesos de democratización atraviesan por una serie de contrastes e incluso contradicciones en los intentos de cambio y procesos de democratización, en "La incertidumbre política mexicana" en *Nexos* Núm. 186. México, Año 16, Vol. 16, junio de 1993.

absorber, negociar y resolver conflictos sociales y políticos.⁷¹

Por otro lado, es necesario destacar que si bien en el caso de México las características actuales de gestión pública han correspondido históricamente hacia el beneficio de ciertos sectores o grupos específicos del ámbito político y económico, es urgente —dentro de los recientes impulsos al cambio— gobernar en función de la conjugación de las libertades civiles y públicas, así como dentro del establecimiento de reglas e instituciones que garanticen no sólo un aumento en la calidad de vida de los ciudadanos, sino hacia la coordinación, dirección, estímulo e impulso a la misma sociedad, y a sus procesos de cambio.

De acuerdo con Ricardo Uvalle, los procesos de reforma estatal actuales y de las capacidades de gobierno, así como de la gestión pública (políticas públicas) poseen un horizonte amplio y "duro" de taladrar: por un lado,

"1) el Estado [y por tanto el régimen político] tiene que reformarse para eliminar disfunciones, ineficiencias e insuficiencias de su acción gubernamental; 2) revisar su misión con base en el proceso de mundialización, globalización e interdependencia; 3) abrirse a la sociedad [...] y tomar en cuenta la participación de los ciudadanos; 4) abordar con inventiva los problemas sociales que, como la pobreza extrema y la exclusión social, son corrosivos que atentan contra [el orden y la estabilidad compartida] la vida de la sociedad; 5) replantear su relación con los nuevos movimientos sociales y las organizaciones no gubernamentales; 6) revisar sus capacidades organizacionales y funcionales en términos de costos, eficacia y beneficios; 7) diseñar políticas de cooperación regional; 8) preservar mejor la vida ecológica del planeta; 9) asimilar las aportaciones científicas y tecnológicas en favor del buen gobierno [y de la sociedad]; y 10) garantizar la adaptación flexible de los sistemas políticos a los nuevos requerimientos de orden y la institucionalidad democrática."⁷²

Por el otro, y en función de la acción y capacidades gubernamentales, el papel que juegan las tareas de profesionalización del servicio público, el cambio organizacional, individual o grupal, el diseño y ejecución de planes y políticas acorde a las necesidades y demandas, así como los recursos disponibles hacia un asunto determinado, todo ello con miras a fortalecer los procesos de gobierno, resulta de suma importancia y vitalidad en la conformación de los procesos de reforma estatal en nuestro país.

Finalmente, y como ya se ha expuesto anteriormente, la trascendencia que adoptan las políticas públicas dentro de la dinámica estatal y gubernamental plantean la posibilidad de reivindicar la

⁷¹ Véase Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones actuales del Estado...* Op. cit. p. 72.

⁷² *Ibid.*, p. 74-75.

vida pública y política del Estado y la conducción de la sociedad misma, bajo tendencias cada vez más abiertas, participativas, diferenciadas e incluyentes; de ahí que sea necesario, en el caso mexicano, considerar en los procesos de reforma estatal propuestas donde se involucren y retomem los intereses, valores, ideologías, necesidades, inquietudes, propuestas, demandas, costumbres, problemas, derechos y obligaciones comunes, de manera integral y a fin de propiciar un cambio político, institucional y cultural dentro de lo que representa la vida en común y el gobierno de lo público.

1.4.3. El Comercio Ambulante en el Centro Histórico de la Ciudad de México en 1990-1993, y su ubicación como problema público.

Uno de los fenómenos sociales que actualmente ha llamado la atención de diversos especialistas y estudiosos de los problemas públicos y urbanos de manera preocupante no sólo en México, sino incluso en el mundo durante las últimas dos décadas, es el surgimiento y desarrollo de la llamada Economía Informal.

Existen diferentes interpretaciones y definiciones⁷³ sobre este concepto, que de manera general coinciden en el conjunto de actividades a través de las cuales se realizan diversas transacciones de bienes y/o servicios que no se registran en los indicadores y estadísticas contables del país.

En general, las actividades que se concentran en este marco de lo informal, se desenvuelven prácticamente en todos los sectores (agropecuario, industrial y de servicios) que integran la economía nacional, como el tráfico de drogas, contrabando de mercancías, créditos al margen del mercado financiero, operaciones de trueque, arrendamiento de vivienda no registrada, prestación de bienes o servicios de igual forma no reportada y el llamado comercio informal, principalmente.

En la ciudad de México, la que ha generado una enorme preocupación es el comercio informal y/o ambulante en el cual se observa, por un lado, el llamado comercio ambulatorio o también calificado de subsistencia y que generalmente se desenvuelve en la calle, y, por el otro, el comercio ambulante denominado de alta rentabilidad, que actúa con características de permanencia en lugares fijos y definidos desde manzanas y colonias hasta delegaciones.

⁷³ *Infra oVide, Cap. II.*

No obstante que en el D. F., este tipo de economía se ha desarrollado históricamente, es en los últimos años, y a partir de la difícil situación económica, que su incremento se ha manifestado de forma acelerada, y donde su presencia en las distintas calles y avenidas de la ciudad ha aumentado los conflictos políticos y sociales urbanos, lo que resalta una mayor consideración en la metrópoli por su significado político y económico para el país, de ahí su trascendencia y categorización actual como un asunto público de incumbencia gubernamental.

Asimismo, en las últimas dos décadas los problemas sociales y conflictos políticos en materia de salud, vivienda, educación, transporte, seguridad pública, comercio etc., han dado muestra de una aparente pérdida de control público por parte del grupo dominante en el régimen para mantener el manejo sobre las contradicciones de las políticas económicas neoliberales en marcha y, específicamente, de la incapacidad de los mecanismos de atención y gestión gubernamental en la metrópoli sobre diferentes problemas sociales que evidencian la ineficacia del mismo por formular, implementar y evaluar opciones de política pública coherentes con las necesidades y demandas de la población.

Ligados además, a problemas como la explosión demográfica del país, así como a los movimientos migratorios del campo a la ciudad entre otros, que durante años han venido propiciando todo tipo de labores informales; por lo que hoy, es considerado como un problema público de primer orden dentro de la agenda de gobierno del Departamento del Distrito Federal.

La zona identificada como *Centro Histórico* de la ciudad de México y considerada como patrimonio histórico de la humanidad por la UNESCO en 1987, agrupa a una parte considerable de vendedores ambulantes que por años han concentrado y realizan esfuerzos de permanencia irregular integrados en asociaciones, ligas y coordinadoras de comerciantes en la vía pública en esta metrópoli. Si bien, es cierto que este problema se ha conceptualizado como un fenómeno económico y social en las agendas de gobierno de las autoridades capitalinas, en los últimos sexenios su existencia y reproducción actual cuestiona las políticas públicas urbanas —de estabilidad y orden público—, que han puesto en marcha las autoridades hacia diversos problemas sociales, así como la viabilidad de las leyes y reglamentos para el control y desarrollo urbano como comercial de la metrópoli.

En diciembre de 1990, el gobierno del Departamento del Distrito Federal se mostraba

decidido a erradicar el comercio ambulante del Centro Histórico y a disminuirlo gradualmente en el resto de las delegaciones capitalinas. El entonces Secretario General de Gobierno, Manuel Aguilera Gómez, declaró que "no se permitiría el ambulante en el Metro ni tampoco en 20 calles del Centro Histórico".⁷⁴

Sin embargo, unos meses después, en 1991, el mismo Aguilera Gómez y otros funcionarios de gobierno, al ser "destapados" como candidatos del PRI al Senado de la República, apoyaron las acciones y demandas de una forma clientelista frente a los grupos de ambulantes en esa demarcación, por lo que el problema público seguiría persistiendo con claras tendencias políticas.

Cabe mencionar, que entre los distintos segmentos de gobierno y de la sociedad civil se percibe el problema conforme a la lógica particular de sus intereses. Por ejemplo, para los comerciantes establecidos, incorporados al llamado sector formal u organizado de la economía, es condenable la práctica de esta actividad por la calidad de los bienes y/o servicios que se expenden al margen de la legalidad. Por otro lado, los ambientalistas destacan el deterioro de las áreas públicas para la recreación y esparcimiento ciudadanos, así como la insalubridad en que se desenvuelven esas zonas comerciales ambulantes en sitios públicos e históricos.

Hacia 1992, se llevó a cabo la formulación y ejecución de una política pública de gobierno, hacia los grupos de comerciantes ambulantes localizados en el primer cuadro de la ciudad, bajo la Coordinación de Abasto y Distribución del Departamento del Distrito Federal, conocida como *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*; por lo cual, dentro del contexto de los factores económicos y políticos de la ciudad, creemos importante conocer y analizar quiénes son y cuáles fueron las demandas políticas y económicas del llamado comercio establecido y de la opinión pública en general, para su consideración en la formación de la agenda de gobierno del Distrito Federal, frente a los líderes y grupos de comerciantes ambulantes en la zona.

En este orden, y ante las crecientes demandas planteadas por los diferentes movimientos sociales urbanos en los últimos años, que en gran medida se caracterizan por exigir la solución radical e inmediata de sus problemas específicos dentro de la ciudad, es importante ubicar cómo surgió y en qué consiste la política pública formulada por el gobierno del D.F., para la atención del ambulante.

De igual manera, se hace necesario determinar cuáles fueron los medios y obstáculos para la

⁷⁴ Véase *La Jornada* México, Diciembre de 1990.

implementación de la política en el primer cuadro de la ciudad de México específicamente entre 1990-1993, a fin de contextualizar los alcances y limitaciones del tipo de política y gestión pública impulsada en este periodo hacia el fenómeno económico-social en referencia.

2. Aspectos teóricos sobre la conceptualización y factores de la economía informal en México.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial hizo su aparición un nuevo tópico de investigación e interés económico y político a nivel mundial, al que se le empezó a denominar "mercado negro", "fuera de registro", "economía subterránea", "economía marginal" y "economía informal" entre otras, a la existencia cada vez mayor de un sistema productivo que incorporaba a un gran número de grupos y personas en la elaboración, circulación y consumo de bienes y servicios, en su mayoría sin conocimiento directo del gobierno.¹

Tanto en países avanzados como en vías de desarrollo, durante la posguerra, se empezaron a gestar iniciativas académicas y de gobierno para el estudio y definición del conjunto de actividades informales desarrolladas al interior de cada una de las economías de las naciones y dentro de sus condiciones y factores propios de desarrollo. En este sentido, en los últimos cuatro decenios las labores informales en México han cobrado una importante presencia en el conjunto de la economía mexicana, por tal motivo, se ha convertido en uno de los campos actuales de estudio que ha merecido la atención de los ámbitos público y privado en el proceso, elaboración e implementación de políticas públicas económicas y sociales para su control y solución.

De tal forma, el propósito de este capítulo es abordar algunas de las principales conceptualizaciones teóricas que se han formulado en los núcleos académicos y oficiales de gobierno, principalmente en latinoamérica, entorno a la noción del sector y/o economía informal. Posteriormente, se plantean algunas concepciones y factores político-económicos, así como características que en México coadyuvaron al desarrollo de la informalidad.

2.1. Antecedentes teóricos sobre la Informalidad.

La mayor parte de los estudios realizados en las últimas cuatro décadas sobre la noción de la informalidad en la economía, buscan centrar la explicación del fenómeno con base en una serie de enfoques teóricos y consideraciones empíricas que, de manera general, coinciden en la dificultad existente de homogeneizar las bases, los criterios y las características del objeto de estudio, así

¹ Smith, Estelle, "La Economía Informal" en *Economía Metropolitana* Núm. 2, México, Fundación D.F., Cambio XXI, Vol. 1, abril de 1993, p. 1-14.

2. Aspectos teóricos sobre la conceptualización y factores de la economía informal en México.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial hizo su aparición un nuevo tópico de investigación e interés económico y político a nivel mundial, al que se le empezó a denominar "mercado negro", "fuera de registro", "economía subterránea", "economía marginal" y "economía informal" entre otras, a la existencia cada vez mayor de un sistema productivo que incorporaba a un gran número de grupos y personas en la elaboración, circulación y consumo de bienes y servicios, en su mayoría sin conocimiento directo del gobierno.¹

Tanto en países avanzados como en vías de desarrollo, durante la posguerra, se empezaron a gestar iniciativas académicas y de gobierno para el estudio y definición del conjunto de actividades informales desarrolladas al interior de cada una de las economías de las naciones y dentro de sus condiciones y factores propios de desarrollo. En este sentido, en los últimos cuatro decenios las labores informales en México han cobrado una importante presencia en el conjunto de la economía mexicana, por tal motivo, se ha convertido en uno de los campos actuales de estudio que ha merecido la atención de los ámbitos público y privado en el proceso, elaboración e implementación de políticas públicas económicas y sociales para su control y solución.

De tal forma, el propósito de este capítulo es abordar algunas de las principales conceptualizaciones teóricas que se han formulado en los núcleos académicos y oficiales de gobierno, principalmente en latinoamérica, entorno a la noción del sector y/o economía informal. Posteriormente, se plantean algunas concepciones y factores político-económicos, así como características que en México coadyuvaron al desarrollo de la informalidad.

2.1. Antecedentes teóricos sobre la Informalidad.

La mayor parte de los estudios realizados en las últimas cuatro décadas sobre la noción de la informalidad en la economía, buscan centrar la explicación del fenómeno con base en una serie de enfoques teóricos y consideraciones empíricas que, de manera general, coinciden en la dificultad existente de homogeneizar las bases, los criterios y las características del objeto de estudio, así

¹ Smith, Estelle, "La Economía Informal" en *Economía Metropolitana* Núm. 2, México, Fundación D.F., Cambio XXI, Vol. I, abril de 1993, p. 1-14.

como la dinámica en que se presenta y desarrolla en cada país.²

En América Latina encontramos una serie de planteamientos que ubican y definen diferentes conceptos como *economía informal*, *economía marginal*, *ejército de reserva excedente*, *polos marginales* entre otros, con base en las condiciones económicas y demográficas observadas en la región al término de la Segunda Guerra Mundial. Así, generalmente las nociones sobre el origen de la informalidad consideran su gestación durante la etapa de la posguerra donde la población en América Latina, como en otras regiones del tercer mundo, aumento a tasas y niveles impresionantes de crecimiento.

Según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la tasa de crecimiento regional más alta tuvo su lugar en un periodo de tan sólo cinco años, de 1960-1965, en el que se alcanzó un promedio anual de 2.9% y 3% en países como Brasil, Costa Rica, México y Venezuela.³ Lo anterior trajo como resultado un mayor dinamismo en el crecimiento de la fuerza de trabajo, al tiempo que las políticas estatales en materia de desarrollo económico mostraron una fuerte inclinación y prioridad urbana.

Como en México, la mayoría de las naciones de Sudamérica y el modelo de industrialización económica adoptado por la vía de las políticas de sustitución de importaciones promovido durante la posguerra, tuvo como consecuencia un alto crecimiento económico y urbano, donde el desarrollo de la industria doméstica mediante la protección de aranceles elevados, los acuerdos e inversiones estatales en determinados sectores productivos, permitieron fomentar una industria altamente creciente y dinámica.

En gran parte, el proceso de inversión económica e industrial se concentró en una o dos ciudades de cada país y en zonas y áreas con una amplia infraestructura central y comercial. Este proceso daría lugar a una corriente masiva migratoria de habitantes de las zonas rurales a las urbanas, que en el caso de nuestro país, se produciría un crecimiento poblacional impresionante, ya que de 19.6 millones de habitantes registrados en 1940, se pasaría drásticamente a 48.8

² Un trabajo importante que coincide con esta premisa y que analiza a la región de América Latina se encuentra en Schatan, J., Pass, D., y Alvaro Orsatti (Comps.), *El Sector Informal en América Latina. Una selección de perspectivas analíticas*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/Fundación Friedrich Naumann, 1991.

³ Véase Portes, Alejandro y Richard Schuttler, "De la mano de obra excedente a la empresa dinámica: perspectivas de competencia del sector informal latinoamericano" en *Estudios Sociológicos* Núm. 33. México, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XI, septiembre-diciembre de 1993, p. 817-849.

millones en 1970, y a cerca de 80 millones en 1990 (*Anexo 1*).⁴

Según Alejandro Portes y Richard Schauffler, el modelo cepalino de sustitución de importaciones latinoamericano resultó ser marcadamente centrípeto en sus consecuencias demográficas y, por lo tanto, en la magnitud creciente de la fuerza laboral. En 1959 América Latina era un continente básicamente de habitantes rurales, donde más de la mitad de la población activa vivía en el campo y la mayor parte de la fuerza de trabajo disponible la constituían los campesinos y granjeros.⁵

Con esta dinámica, el crecimiento poblacional en la región y el incremento de la fuerza de trabajo mostró hacia finales de la década de los años ochenta niveles de urbanización semejantes a los países desarrollados, en contraste con lo observado en determinados países en materia de política de ingresos, desarrollo económico y social. En palabras de Portes y Schauffler, en naciones como Brasil, Colombia, Perú y México, las tendencias migratorias y las tasas demográficas fueron mucho más dramáticas entre 1950 y hacia 1990, alcanzándose promedios de entre 70.5 y 76.0 por ciento de la población urbana total.

Sin embargo, y no obstante un crecimiento económico record después de la Segunda Guerra Mundial con el modelo de sustitución de importaciones y las nacientes zonas industriales, éstas fueron sobrepasadas por la oferta de fuerza laboral disponible de inmigrantes. En este orden, con la dinámica económica y demográfica registrada desde los años cuarenta —por ejemplo en México—, así como la creciente intervención del Estado para expandir y mejorar la infraestructura, se observó no sólo una amplia movilidad de fuerza laboral de las zonas rurales a las urbanas, sino también el surgimiento de actividades económicas entre los grupos de los centros urbanos al margen del control gubernamental.⁶

En contraparte con los anteriores planteamientos Estellie Smith señala, que entre las concepciones y antecedentes sobre la informalidad, es común encontrar definiciones vigentes que aseguran su origen y desarrollo como producto de épocas recientes, como los planteamientos de la

⁴ Bustamante Lemus, Carlos, "Crecimiento metropolitano y políticas urbanas, 1970-1992" en Bassols Batalla, Angel y Gloria González Salazar (Comps.) *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*. México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1993, p. 128-153.

⁵ *Op. cit.*, p. 818.

⁶ Al respecto puede verse García, Brígida, "La importancia del trabajo no asalariado en la economía urbana" en *Estudios Demográficos y Urbanos* Núm. 12. México, El Colegio de México, 1988.

posguerra. Sin embargo, para ésta la mayor parte de las actividades ordinarias y cotidianas informales tiene su referente en las propias vidas de quienes realizaban actividades privadas basadas en el hogar y la familia; en hechos de esa naturaleza bien conocidos por los sociólogos y antropólogos, sobre todo aquellos que han centrado su objeto de estudio en las sociedades campesinas y las complejas ciudades urbanas.⁷

Con base en lo anterior, y no obstante los referentes históricos y antropológicos de la informalidad que señala Smith, uno de los antecedentes teóricos reconocidos sobre el fenómeno en la región latinoamericana es la presentada por la DESAL (Desarrollo Social para América Latina) durante los años sesenta, donde a partir del análisis sobre las condiciones empíricas, económicas y demográficas observadas en la zona, plantea una sociedad escindida en dos grandes sectores: el sector tradicional y el moderno.

En esta noción, el fenómeno de lo informal se presenta y desarrolla del paso de una fase a otra, al observar la cantidad de individuos caracterizados como "marginales", que no logran incorporarse al llamado sector moderno de la economía y que se identifican por sus rasgos sociales y culturales. En otras palabras, por marginal se conceptualiza a la exclusión de las masas poblacionales migratorias de la economía urbana moderna, y en este sentido, la informalidad sería un fenómeno característico del paso de la etapa de *condiciones previas para el impulso inicial a la del impulso inicial*.⁸

Según Fernando Cortés, el papel que asignó la corriente Desaliana a los factores psicológicos y étnicos para definir grupos raciales y culturales y, por tanto, marginales fue retomada de la Escuela Ecológica⁹, así como de las teorías dualistas del desarrollo de Arthur Lewis y los manifiestos comunistas de Rostow.¹⁰ De ahí la concepción e identificación de zonas y

⁷ Stellic Smith, *Op. cit.*, p. 1.

⁸ Véase Cortés, Fernando, "La informalidad del Sector Informal Extralegal" en Schatan J., Pass, D., y Alvaro Orsatti, *Op. cit.*, p. 17.

⁹ Sobre este punto es importante mencionar que se dieron varias concepciones sobre el propio término de marginalidad, algunos lo centraron desde factores antropológicos, históricos y culturales, como la Escuela Ecológica. Para otros se relacionaría con aspectos netamente sociales. Otros plantearían desde la visión clásica de la economía marxista, y finalmente, desde la noción del sector informal en la economía con los organismos internacionales como el Programa Regional de Empleo para Latinoamérica (PRELAC) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT); sobre estas caracterizaciones consúltese Candia, José Miguel, "Pobreza y Subempleo ¿Grupos Marginales o Sector Informal?" en *Revista Problemas del Desarrollo* Núm. 20, s.l. julio-septiembre de 1989, p. 151-164.

¹⁰ Cortés, Fernando, *Op. cit.*, p. 18.

asentamientos irregulares en las periferias de las ciudades originadas por la migración a las urbes por la población rural.

Por su parte, Vanessa Cartaya señala que durante la década de los años cincuenta las concepciones modernizantes y desarrollistas que imperaban en el ambiente de las economías latinoamericanas, ya veían a las sociedades netamente divididas en dos sectores, uno tradicional y otro moderno. En la dinámica de integración del primero hacia el segundo, difícilmente se podía lograr la incorporación de los flujos migratorios rurales al sector urbano al carecer de entre otras cosas, de una instrucción en los procesos de trabajo, así como de los valores comunitarios reconocidos por la sociedad moderna. ¹¹

Por otro lado, y no obstante que para algunos autores como Stellite Smith el desarrollo del concepto Sector Informal o Economía Informal tiene raíces históricas muy antiguas, hacia la década de los años sesenta (en el contexto de la posguerra) se promovió la búsqueda de mecanismos de integración, estudio y solución de los llamados grupos marginales a través de las políticas formuladas e implementadas por los Estados y, en particular, por la la DESAL, en la región de latinoamérica.

Asimismo, se interpretaría también durante esta década a la constante proliferación del fenómeno como un problema de marginalidad económica y urbana, producto de las consecuencias de las políticas públicas y de los procesos de industrialización de los modelos desarrollistas de los Estados, en donde México no fue la excepción en latinoamérica.

En este orden, se empezaría a teorizar (entre los años 50tas y 60tas) sobre los procesos de integración de los grupos rezagados por el desarrollo y de los mecanismos de movilidad social y de planificación económica, a fin de impulsar un mayor beneficio y funcionamiento racional de la sociedad.

De esta manera, a partir de considerar al sector informal como el conjunto de actividades marginales no absorbidas por el sector moderno de la economía, los estudios se enfocarían desde la perspectiva marxista a la explicación de los procesos de desarrollo de las economías capitalistas dependientes y a las actividades que son y fueron centrales para la acumulación capitalista, principalmente aquellas actividades marginales que emplean a un sector de la población concebido

¹¹ Cartaya, Vanessa. "El confuso mundo del Sector Informal", en *Nueva Sociedad* Núm. 90, Caracas, Venezuela, julio-agosto de 1987, p. 76.

como excedente relativo ó ejército industrial de reserva.¹²

Una segunda corriente de antecedente importante, es la formulada por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), donde a partir de los conceptos sociedad capitalista moderna y sociedad no capitalista calificada de subsistencia, ubicaría a los grupos pobres (o marginados) en razón de su incorporación en la lógica capitalista de producción y del mercado de trabajo, con base en la sustitución de importaciones manufacturadas, así como al aumento paulatino de la producción interna de productos, para lo cual, se requeriría la mano de obra empleada en el sector no capitalista de la economía.¹³

En esta lógica, es necesario destacar los planteamientos dependencistas sobre la marginalidad económica con base en la teoría marxista (como la que analizan Gilberto Mathias y Pierre Salama *El Estado Sobredesarrollado, Op. cit.*), donde se señala el papel a nivel global que juegan las naciones latinoamericanas como proveedoras de materias primas hacia el exterior, lo cual genera al interior de sus economías y de su población los llamados "polos marginales", en contraste con los "polos capitalistas" durante sus procesos de producción e industrialización. De ahí que se defina y demuestre que el sector informal se encuentre directamente subordinado a las actividades capitalistas formales, y dentro de esa dinámica, presente un relativo desarrollo autónomo.¹⁴

En gran parte las concepciones antecedentes de la categoría sector informal, tanto de la DESAL como de la CEPAL, ubicarían dentro de la concepción de sujetos informales en los procesos de trabajo, a las propias actividades económicas dependencistas de los países, bajo los grupos y personas involucradas en el sector; ligado además a un ambiente de crisis económica y social en la población observada hacia la década de los años setenta. En este orden, Alejandro Portes y Richard Schauffler bien resumen algunas otras nociones identificadas durante ese periodo:

"Para las décadas de 1950 y 1960 estaban ya en uso una serie de conceptos que identificaban dicho fenómeno [...] Un término popular fue el de 'marginalidad', concepto empleado por distintas tendencias para calificar la exclusión de las masas migratorias de la economía urbana moderna [...] Desde la perspectiva marxista [...] se

¹² Sobre este punto puede consultarse a Solís González, José Luis, "Reproducción social capitalista, fuerza de trabajo e informalidad en la periferia", en Schatan, J., Pass, D., *Op. cit.*, pp. 41-57; y Mathias, Gilberto y Salama, Pierre, *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo*. México, ERA, 1983.

¹³ Mondragón Pérez, Angélica, *El comercio en los banquetes de tepito. Asociación de comerciantes establecidos del barrio*. México, Tesis de Lic. en Sociología, FCPyS-UNAM, 1994.

¹⁴ Mathias y Salama, *Op. cit.*, p. 58-74.

caracterizó a la masa marginal urbana como 'un ejército de reserva excedente' que rebasaba los requerimientos de reserva laboral de las economías del tercer mundo [...] Desde un punto de vista más convencional, el economista Paul Bairoch se refirió al fenómeno, calificándolo de 'sector terciario sobreextendido y anormalmente dilatado' [...] resultado directo de un crecimiento urbano excesivo relativo al nivel de desarrollo económico de los países del Tercer Mundo, proceso al que se le llamó de 'hiperurbanización'." 15

Así, podemos señalar que en América Latina el fenómeno de la informalidad es conceptualizado con antecedentes desde diferentes ángulos y conforme a la situación social y económica de la población urbana. De igual forma, como al impulso de los procesos de industrialización y urbanización acelerada de los países latinoamericanos desde los años cuarentas hasta los setentas, época vigente de las políticas de sustitución de importaciones.

Por otro lado, pensamos que en los diferentes planes macroeconómicos implementados en el continente, la disminución y/o control del sector informal si bien ha estado presente en las agendas de gobierno de los diferentes países, parece ser que éstos han postergado sus acciones concretas ante el revés que han producido en la población —sobre todo a partir de los años ochentas—, las medidas de política económica; y de manera generalizada ante la profundización de la crisis económica en la región. Con estos primeros acercamientos en la comprensión sobre la noción de la informalidad, cabe destacar la existencia de otros enfoques académicos e institucionales a nivel latinoamericano y dentro del marco del desarrollo capitalista de los países, los cuales serán expuestos a continuación.

2.2. Principales corrientes teóricas sobre la noción del Sector Informal en la Economía.

Los principales enfoques que buscan explicar el funcionamiento y articulación de los mercados de trabajo bajo la dicotomía formal e informal, en la actualidad constituyen trabajos que centran la explicación sobre los efectos de los modelos desarrollistas de los Estados y de sus procesos de industrialización en la sociedad.

Como se vio, en gran medida los aportes conceptuales entre 1940 y 1970 sobre el sector informal destacan su origen como producto de los factores demográficos y económicos de los

15 *Op. cit.*, p. 821-823.

países latinos, mismos que de acuerdo a sus condiciones propias de desarrollo las nociones han identificado desde poblaciones marginales, tradicionales o rezagadas al conjunto de individuos que no forman parte del sector moderno de la economía. Sin embargo, a inicios de la década de los setenta y ochenta comenzaron a gestarse explicaciones alternativas provenientes de estudiosos latinoamericanos en círculos académicos y organismos internacionales, principalmente. Aquí sólo presentaremos algunos enfoques que creemos son algunos de los más representativos en la explicación específica del sector, para después ubicar las nociones que se han planteado en el caso de México.

2.2.1. El enfoque de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De acuerdo con Vannesa Cartaya, a inicios de la década de los setenta, en 1972, se popularizó y uso la categoría "Sector Informal" fomentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir de un informe presentado sobre Kenia. En América Latina se ha difundido a través del PRELAC (Programa Regional de Empleo para América Latina) y su máximo exponente Víctor Tokman.¹⁶

En su noción, se establece la clasificación de los grupos marginados con base en las características técnicas de las unidades productivas de trabajo y la "autogeneración" de los mismos, como respuesta al excedente de fuerza laboral.

Así, destaca que ante la no absorción de la fuerza de trabajo disponible o ante la imposibilidad de su inserción en el sector moderno de la población marginada —producto en gran medida de los procesos de industrialización y de la migración campo-ciudad—, éste sector se constituye y se orienta hacia la búsqueda de alguna fuente de ingresos a través de la "autogeneración" de empleos.

En este sentido para la corriente de la OIT, las características que se observan en este proceso y desarrollo del sector son:

" -Bajos índices de la relación capital/trabajo, uso de tecnologías relativamente simples, intensivas en mano de obra y generalmente de baja productividad, con una débil división técnica del proceso productivo.

¹⁶ Véase Tokman, Víctor, "El Sector Informal: quince años después", en *Trimestre Económico*, México, FCE, julio-septiembre de 1987, p. 513-536; "El imperativo de actuar. El sector informal hoy", en *Nueva Sociedad* Núm. 90, Caracas, julio-agosto de 1987, p. 93-105.

-Una escala relativamente pequeña de operaciones, tanto en lo que respecta a los volúmenes de ventas como a los volúmenes de trabajadores.

-El propietario de los medios de producción trabaja directamente en la unidad productiva y recurre frecuentemente al trabajo de otros miembros del grupo familiar, aunque eventualmente recurre al empleo de trabajadores asalariados.

-Aprovechamiento de relaciones familiares y de amistad suele sustituir al precario acceso a los mecanismos de apoyo del estado, a la vez que frecuentemente también escapan a su control.

-Sus formas de vinculación, tanto a los mercados de factores como productos los obliga a comprar a precios relativamente altos y a vender a precios relativamente pequeños. Lo que deriva de una frecuente inserción en mercados competitivos en la base de una pirámide de oferta dominada por oligopolios concentrados.

-Como consecuencia de lo anterior, estas unidades se ven en la imposibilidad de acumular excedentes reinvertibles y, por lo tanto, en la mayoría de las veces reproducen precariamente su existencia remunerando de la misma manera a sus trabajadores.¹⁷

Con estas caracterizaciones socio-económicas, el enfoque de la OIT-PRELAC considera necesario para entender y operacionalizar el concepto distinguir dos dimensiones: por un lado, la utilización de tecnologías simples y de mano de obra con bajos niveles de calificación y, por el otro, la localización en mercados competitivos y oligopólicos que determinan la facilidad de acceso al mercado.

Finalmente, propone revisar y adecuar las normas y procedimientos de participación del Estado a través de una capacitación de este sector en desventaja con el formal, teniendo en cuenta de manera empírica la existencia de estas formas de producción. Asimismo, se plantea hacer más eficaz su presencia a fin de evaluar e implementar políticas sociales enfocadas hacia el empleo y a mejorar los ingresos de los grupos marginados y pobres de la población.

2.2.2. El enfoque neomarxista.

Un segundo enfoque de carácter teórico impulsado por especialistas latinoamericanos calificados de neomarxistas como Alejandro Portes, Manuel Castells y Rober Boyer entre otros,

¹⁷ Cartaya, *Op. cit.*, p. 81.

atribuyen a la categoría de Sector Informal muchos de los rasgos dependientistas que se tienen de la concepción de "polos marginales" y "polos capitalistas".

En gran parte, interpretan al sector como una continuidad y reproducción, así como una expresión funcional y necesidad inherente al sistema capitalista actual, por mantener niveles aceptables de acumulación económica y tasas de ganancia. Como se apuntó, el sector informal se encuentra aquí subordinado a las necesidades de acumulación de capital (nacional e internacional) y, por lo tanto, carece de un pleno desarrollo autónomo.¹⁸

Para Vannesa Cartaya, el enfoque neomarxista plantea "la funcionalidad del sector informal únicamente como medio para reducir los costos de producción asociados a la gestión de la mano de obra y para evitar riesgos inherentes a determinados mercados de factores o productos."¹⁹

De una forma u otra, consideramos que para éste enfoque el desarrollo del sector informal se encuentra plenamente vinculado a la dinámica actual de los procesos de producción de forma subordinada. Además de que representa una continuidad en el proceso económico, más que una división de sectores diferenciados en los procesos productivos, éste forma parte de las estrategias de las empresas capitalistas para abaratar costos entre los que se encuentra la situación jurídico-legal de los trabajadores.²⁰

En resumen, el enfoque neomarxista coincide el desarrollo de la informalidad en la economía como un rasgo inherente al funcionamiento del sistema capitalista actual, ligado a los cambios ocurridos de crisis en los procesos de producción y acumulación de capital hacia las décadas de los años setenta y ochenta en el sistema capitalista mundial. Asimismo, puntualiza que la economía informal no representa una condición solamente individual, sino un proceso económico generador de ingresos grupal, y que además, no se encuentra regulado por las instituciones de las sociedades capitalistas actuales.

¹⁸ Véase sobre este punto la parte de *Fuerza de Trabajo y Sector Informal* en Solís González, José Luis, "Reproducción de la fuerza de trabajo..." en Schatan, D., *Op. cit.*, p. 49.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 82-83.

²⁰ En gran parte, en algunos trabajos de Portes y Castells se define como Sector Informal a: "la suma total de las actividades de obtención de ingresos de los (trabajadores), excluyendo aquellas que involucren el empleo contractual y legalmente regulado. De ahí que, éste "sea heterogéneo y abarque actividades como la subsistencia directa, la producción y el comercio de pequeña escala, y la subcontratación de empresas simiclandesinas y trabajadores caseros." Véase Mondragón Pérez, Angélica, *Op. cit.*, p. 7.

2.2.3. El enfoque sobre nuevas formas de organización del trabajo.

De acuerdo con datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los países desarrollados existe la tendencia a explicar los fenómenos y actividades informales, a partir de los factores institucionales y estatales en los procesos de producción capitalista, las formas de utilización de la mano de obra de las empresas y los patrones de consumo de la población. De manera general, el enfoque —siguiendo a Vannesa Cartaya—, se apoya en la existencia de nuevas formas de organización de los procesos de producción y de los mercados de trabajo en los países desarrollados, donde la introducción de nuevas tecnologías para la reproducción del capital han permitido una producción en masa por medio de líneas y mecanismos de ensamblaje diversificados en diferentes industrias de las naciones subdesarrolladas.

En otras palabras, la crisis económica iniciada desde los años setenta y hasta la actualidad originó que las empresas tomaran medidas para adecuarse a la caída de la demanda y evitar reducciones en su tasa de ganancia. Por lo que se recurrió a la transferencia de plantas y técnicas ahorrativas en trabajo, robotización, productividad de los trabajadores e informalización instaladas en países periféricos. En esta visión la informalidad se relaciona con las estrategias seguidas por el capital en los centros desarrollados para alcanzar un mayor grado de adaptación a las fluctuaciones de la demanda y minimizar costos dentro del proceso productivo entre el capital y trabajo.

Por otro lado, Néstor de Buen señala que en la denominada "sociedad posindustrial" el término sector y/o economía informal presenta diferentes características a partir de un desempleo tecnológico generado. Sin embargo, éste no representa un factor determinante del desempleo en general, ya que es un fenómeno transitorio al interior y exterior del proceso productivo que sólo de esa forma generaría trabajo y actividades informales entre la población, en función de la elasticidad de la industrial en la economía.²¹

Así, en la actualidad persisten a nivel de los países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá entre otros, un conjunto de formulaciones teóricas que explican la proliferación de actividades y relaciones de trabajo calificadas como "Economía Negra" y "Subterránea", como respuesta de las empresas y sus procesos de trabajo a la crisis mundial capitalista, cuyas consecuencias "transitorias" se debe entre otros factores a la caída de la productividad e

²¹ Buen Lozano, Néstor De, "Trabajo Formal y Trabajo Informal" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* Núm. 23, México, Facultad de Derecho-UNAM, mayo-agosto de 1990, p. 403-419.

inestabilidad de la demanda. De ahí la búsqueda de nuevas formas de organización del trabajo y de la gestión de la mano de obra disponible y flexible, esto es: ajuste de equipos a una demanda variable, adaptabilidad de los trabajadores a tareas variables y por tiempo definido, posibilidad de variar ámbitos de empleo y la duración del trabajo en función de la coyuntura, sensibilidad de los salarios a la situación coyuntural de las empresas y del mercado de trabajo.²²

Asimismo, un elemento central sobre este enfoque radica en el cambio de concepción sobre la producción y las relaciones de trabajo, donde existe la posibilidad de "subcontratación" de mano de obra disponible a través de redes de pequeñas empresas al margen de las disposiciones oficiales de gobierno, por los cambios y modificaciones a nivel mundial que presenta la dinámica capitalista.

Lo anterior conduciría a una probable institucionalización de una "nueva relación salarial" diferente del trabajo asalariado estable considerado en la industria y producción moderna. En palabras más simples, a la incorporación a empresas y actividades (informales) por medio de la subcontratación de trabajadores inmigrantes, hombres, mujeres y, general, hacia todos aquellos en que las necesidades privadas obliga a aceptar condiciones de trabajo menos favorables para el trabajo humano. Finalmente, cabe señalar que esta noción resulta suficientemente relativa y contrastante para algunos países latinoamericanos (la cual, sin embargo posee características más de sobrevivencia que de un trabajo formal eventual) ante los diferentes mecanismos y funcionamientos contextuales del mercado, el peso de la intervención estatal, así como las relaciones laborales corporativas y de control político existentes en el continente.

2.2.4. El enfoque neoliberal.

Una cuarta noción con una amplia tendencia política dentro del análisis, involucra la presencia del Estado —dentro del contexto de las políticas neoliberales en los años ochentas— en las actividades económicas informales desarrollada por el economista peruano Hernando de Soto.²³ En su propuesta, de revisión obligada, se analiza y se comprueba de manera empírica en el Perú, la "excesiva" presencia del estado y del conjunto de reglamentaciones gubernamentales en

²² Cartaya, Vanesa, *Op. cit.*, p. 83

²³ De Soto, Hernando, *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. México, Editorial Diana, 1991.

el libre desenvolvimiento dentro de la lógica del mercado y, por lo tanto, en la facilidad de entrada al sector formal.

Asimismo, destaca a este proceso, como un resultado del mercantilismo, así como a la fase de desarrollo capitalista en que se encuentran las economías latinoamericanas. De esta manera, en su concepción se considera al sector informal como:

"...una categoría analítica creada con base en la observación empírica del fenómeno. No son informales los individuos, sino sus hechos y actividades. La informalidad no es tampoco un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden sus beneficios. Sólo en contados casos la informalidad implica no cumplir con todas las leyes; en la mayoría desobedecen disposiciones legales precisas..."²⁴

En este orden, las bases que plantearía el economista peruano Hernando de Soto se centraron en la referencia empírica de casos (vivienda, transporte y comercio informal) e investigaciones econométricas, de lo cual, se dedujo que los inmigrantes rurales a las zonas urbanas del Perú se convirtieron en informales no sólo por la falta de mecanismos de sobrevivencia, sino por las barreras, limitaciones e impedimentos del Estado mercantilista e interventor en la sociedad.

De acuerdo con Portes y Schaffler, la indiferencia popular hacia las restricciones estatales-legales condujo a una desreglamentación *de facto* de la economía, donde la informalidad representa, más que un mecanismo de sobrevivencia en respuesta a una insuficiente creación de empleos, la irrupción de fuerzas del mercado "reales" en una economía aprisionada por una reglamentación mercantilista.²⁵

En otras palabras, las trabas al libre juego de la oferta y la demanda obligó a las empresas, grupos e individuos a evadir los controles y disposiciones oficiales, mediante el establecimiento de actividades económicas no registradas o declaradas ante el gobierno. Dentro de este proceso, autores como Matos del Mar, coinciden al sector informal como el resultado de la ausencia del Estado en el desenvolvimiento de las actividades económicas, así como en el desarrollo popular donde se dan estrategias propias de trabajo y sobrevivencia.

En concreto, las referencias neoliberales atribuyen la presencia del Estado en el desarrollo de

²⁴*Ibidem*, p. 12-13.

²⁵ *Op. cit.* p. 825.

las actividades informales a la forma y los mecanismos de participación gubernamental en la identificación, control y reglamentación en las diferentes actividades económicas.

Cabe señalar, que en gran parte estos planteamientos de De Soto resultaron de una gran influencia dentro de los círculos académicos y políticos de los países, en el marco del cambio del modelo intervencionista de Estado a los inicios y profundización actual del modelo neoliberal.

A manera de resumen, sobre las nociones teóricas anteriores y considerando que no existe una única y exclusiva definición sobre el Sector Informal, entre las perspectivas principales para el estudio del sector se encuentran, según Dagmar Raczynski²⁶, indagar el fenómeno por medio de: a) el aparato productivo; b) a través de los mercados laborales; y c) por medio de indicadores empíricos de ingreso y bienestar social.

En el primero, los elementos principales son el potencial productivo y el crecimiento de las actividades económicas, aquí el sector informal representa al conjunto de unidades o empresas con determinadas características que se relacionan con algunos insumos del sistema económico y, por lo tanto, tienen que ver y se vinculan con el Estado.

En la segunda visión, el problema principal reside en la falta de empleo y la relativa absorción de mano de obra de trabajo. En este caso el sector informal es el subconjunto de la población económicamente activa o de sus ocupaciones.

En el tercer punto, se señala al sector como aquella parte de la población que se encuentra por debajo de los niveles de bienestar social, y por lo tanto, recurre a la práctica de las actividades informales para sobrevivir.

2.3. La economía informal y su concepción actual en México.

En lo que respecta al caso específico de México, durante la última década las nociones, investigaciones y los trabajos empíricos sobre el fenómeno han sido realizados desde un enfoque cuantitativo por la iniciativa privada a través de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y el

²⁶ Raczynsky, Dagmar, "Sector informal urbano: algunos problemas conceptuales" citado por Bustamante, Carlos "Aspectos relevantes del Sector Informal" en Bassols Bacalla, Angel y González Salazar, Gloria (Comps.) *Zona Metropolitana de la Cid. de México, Op. cit.* p. 248.

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP).²⁷

Para el primero, se entiende y se califica con el término de Economía Subterránea "al conjunto de actividades a través de las cuales se realizan diversas transacciones de bienes o servicios que, pese a que se conoce su existencia por parte de las autoridades, no se registran en las estadísticas e indicadores nacionales...como el PIB".²⁸

Por otro lado, el CEESP señala que aunque el término representa un concepto que aparece cada día con mayor frecuencia en la literatura económica, se entiende " como el Producto Interno Bruto (PIB) no registrado o subregistrado en las estadísticas oficiales, asociado con un nivel dado de carga fiscal".²⁹

De esta manera, para ambas posiciones el concepto es empleado en diversos estudios donde la principal característica que se atribuye a la práctica de las actividades informales es su no inclusión en las estadísticas o cuentas nacionales de la economía del país, es decir, dentro del producto interno bruto .

Por otro lado, cabe mencionar que estas dos instituciones privadas conforme a sus intereses económicos y orientación política dentro del análisis califican una variedad de actividades informales de manera homogénea y general, excepto la CANACO, quien en sus estudios particularmente sobre el Comercio Informal en México le da un mayor peso, en razón de su naturaleza como organismo representante del comercio formal en nuestro país.

Así, mientras el CEESP destaca que en la economía subterránea se encuentran entre otras actividades:

- trabajos o empleos que son remunerados en efectivos y que evaden el pago de impuestos y/o las contribuciones a la seguridad social;
- contrabando de mercancías;

²⁷ De acuerdo con Portes y Schauflier, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) en México, estimó la dimensión de la economía subterránea del país entre 1970 y 1985, con base en elementos macroeconómicos. En uno adaptado a las técnicas de Vito Tanzi, "consiste en llegar a un cálculo de la moneda en circulación requerida para la operación de la economía abierta o legal y restar esa cifra a la cantidad real de moneda. La diferencia, multiplicada por la velocidad del dinero, proporciona una estimación aproximada de la magnitud de la economía subterránea. Asimismo, la relación de dicha cifra con el PIB registrado nos da de esta manera la proporción relativa de la economía nacional que tales actividades representan." *Op. cit.* p. 828-829.

²⁸ Cámara Nacional de Comercio. "El comercio ambulante en la Ciudad de México", en *Revista Decisión* Núm. 109, México, CANACO, 1988, p. 25-37.

²⁹ Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, *La Economía Subterránea en México*, México, Ed. Diana, 1990, p. 13-15.

- trabajos de inmigrantes ilegales;
- tráfico de drogas, tabaco y alcohol;
- operaciones de trueque de bienes y servicios;
- prostitución;
- préstamos realizados fuera del mercado financiero normal;
- transacciones de bienes y servicios no reportados o subreportados a la autoridad fiscal (compra de automóviles usados, casas etc.)
- sub o sobre facturación de exportaciones e importaciones;
- corrupción".³⁰

Para la Cámara Nacional de Comercio en cambio, las actividades que incluye la Economía Informal se desarrollan dentro de todos los sectores que funcionan en el sistema económico nacional —esto es los sectores agropecuario, industrial y de servicios—, en los que se identifican: "contrabando de mercancías, juegos ilegales, créditos fuera del mercado financiero, transacciones de mercancías no declaradas, tráfico de drogas, operaciones de trueque de bienes o servicios y el comercio ambulante, principalmente".³¹

Con base en lo anterior, y sin tratar de profundizar en el debate teórico existente y caracterizaciones socioeconómicas entre los trabajos anteriormente señalados, se considera, por un lado, que existe una heterogeneidad de elementos que involucren al fenómeno de la informalidad como: una noción que se desarrolla y observa de manera empírica; donde las principales unidades de análisis son: los sujetos económicos, las actividades económicas marginales, las unidades de producción, las microempresas económicas, etc., y que existe, por diferentes causas, la práctica desarrollada por grupos e individuos al margen de la ley.

Por otro lado, se entiende que este sector no se inscribe en una esfera específica de la economía, sino en actividades económicas que tienen que ver, a nuestro parecer, con el desarrollo económico de los países y, sobre todo, en las necesidades y demandas sociales generadas por la población en las últimas décadas, de ahí las tendencias teóricas de interpretación.

De igual forma, en lo que respecta al uso del concepto se muestra un universo bastante amplio de definiciones respecto de las actividades informales, mismas que son agrupadas de una manera muy generalizada y en función del propio progreso económico de los países.

³⁰ *Ibid.*

³¹ CANACO "La Economía Subterránea...", (subrayado nuestro) *Op. cit.*, p. 26

Si bien, es cierto que en la práctica la informalidad se realiza en algunos casos en su modalidad de comercio, vivienda, y transporte informal entre otras, en la identificación de la prestación de bienes e intercambio de servicios al margen de las disposiciones legales del gobierno, es necesario delimitar dentro de las agendas y políticas gubernamentales aquellas que se realizan con un claro objetivo de subsistencia y protección familiar y, por el contrario, presionar y descalificar totalmente aquellas que van en contra del orden y bienestar social, así como de los intereses económicos federales, estatales y locales de las naciones.

En el caso de México, como se señala en un reciente trabajo, "es tiempo de reconocer las múltiples causas a que responden estas actividades, no sólo subscritas a políticas estatales y al desarrollo de la lógica capitalista. Gran parte de ellas responden a la necesidad de subsistencia familiar y a las formas del propio desarrollo de la convivencia social, urbana y familiar".³²

Así, en la definición del fenómeno es difícil ubicar sólo una causa, ya que en parte su proliferación obedece al desarrollo económico del país y a las políticas sociales impulsadas desde el Estado en los últimos sexenios e incluso a la naturaleza de la acción estatal mediante el régimen político. Por lo tanto, las causas y factores son múltiples en las formas de trabajo y dentro de las relaciones que en el ámbito político-económico adoptan el Estado y la sociedad civil.

2.4. Antecedentes y factores de desarrollo de la informalidad en México.

El origen de las actividades informales en México nos remonta a épocas muy antiguas desde el surgimiento de las primeras organizaciones sociales que existieron en nuestro territorio con una rica diversidad cultural, económica y política en la que prevalecieron una amplia gama de sistemas distributivos comerciales y fiscales, hasta la época actual de rigurosos controles y reglamentaciones estatales. Para mencionar sólo algunas, basta recordar el impresionante florecimiento de la cultura maya en el sur y la gran organización azteca —referente histórico de la actual capital del país— en el centro, ambas durante la etapa prehispánica.

En esta línea, puede constatarse entre las memorias, crónicas y relatos de la época el conjunto de actividades económicas, que desde ese periodo escapaban al control fiscal y/o alguna

³² Mondragón Pérez, Angélica. *El comercio en tax.*, Op. cit., p. 16

forma de reglamentación estatal, y que podrían considerarse como informales.³³

Sin embargo, es a partir del México colonial y después de consumada la independencia, donde la práctica de las labores informales como el contrabando, la venta de mercancías, y el comercio ambulante entre otras, proliferaron altamente; en parte por la situación de los gobiernos en conflicto, así como al desarrollo inestable de la economía y al sobreproteccionismo comercial.

De esta manera, es hasta la etapa del México contemporáneo y al término de la Segunda Guerra Mundial donde se da, entre otros ordenes, un impulso acelerado al desarrollo económico y por ende a las transformaciones económicas y sociales del país. En este contexto, comienzan a gestarse las bases actuales del crecimiento a nivel mundial de las actividades comerciales tanto formales como de manera relevante del llamado Sector Informal de la economía.

En México, podemos identificar diferentes periodos que coadyuvaron al desarrollo de la informalidad, y que hoy, son referentes básicos en la explicación de su existencia en la actual sociedad mexicana.

Durante la etapa que va de 1940 a 1970, el Estado asumió la rectoría económica del país; su política intervencionista fue creciente en todos los ámbitos, impulsando el desarrollo del sector social y de la economía mixta.

Para Javier Aguilar, el Estado asumió el papel de promotor de la política social, distribuyó beneficios entre obreros, campesinos, clases medias e incluso militares; de igual forma los pequeños, medianos y grandes empresarios nacionales y extranjeros obtuvieron considerables beneficios de las políticas estatales en sus respectivos ámbitos económicos.

En gran parte, el papel del Estado mantuvo un amplio consenso entre las clases sociales al asumir su papel corporativo mediante el partido oficial, manteniendo así más de tres décadas de hegemonía y estabilidad política y social.³⁴

No obstante lo anterior, el Estado empieza a tener problemas de consenso con los diferentes actores sociales dentro del sistema político, ante las prácticas políticas tradicionales del partido oficial para responder a las demandas sociales y políticas de la población, más aun, ante los

³³ Al respecto puede verse la crónica de Bernal Díaz del Castillo, en *La Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, México, Ed. Porrúa, 1986, 171 p.

³⁴ Aguilar García, Javier, "El Estado mexicano, la modernización y los obreros", en Alonso, Jorge, Aziz, Alberto y Tamayo, Jaime (Coords.), *El Nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México, Nueva Imagen, Tomo III, 1992, p. 37.

intereses económicos del capital transnacional en ascenso.

Asimismo, algunos autores señalan que el Estado se enfrentó al llamado "surgimiento" de la sociedad civil, durante los años sesentas y setentas, conformada por los diferentes movimientos sociales generados por estudiantes, partidos políticos, sindicatos autónomos y oficiales, así como los movimientos urbano-populares, quienes mostraron un total descontento y rechazo al contenido populista y selectivo de los programas gubernamentales, así como a las tendencias tecnocráticas y planificadoras estatales.³⁵

Por otra parte, durante los años sesentas y setentas se inició un proceso paulatino de descapitalización del sector rural y, por lo tanto, un mayor porcentaje de la población se desplazó hacia los grandes centros urbanos —ya en constante crecimiento desde la década de los cuarentas—, producto de la recesión económica capitalista. En este sentido, la economía empezó a dar signos de inviabilidad y mostró fuertes inclinaciones al estancamiento.

Durante el decenio del setenta la principal característica de la economía mexicana fue el estancamiento con inflación. Esta situación "se reflejó principalmente en un menor crecimiento económico, rápidos incrementos de los precios de los productos de consumo no duradero, déficit crecientes en la balanza de pagos y en el presupuesto del sector público, así como un desmesurado endeudamiento externo e interno."³⁶

No obstante que el gobierno empezó a emprender reformas para el mantenimiento del curso capitalista³⁷ en diferentes áreas como: la industrial, administrativa, bancaria, comercial, tecnológica y fiscal; en este proceso aumentaron las tasas de desempleo tanto en las actividades agropecuarias, como en las industriales, viéndose reflejado todo ello en la baja de los salarios y en el aumento de los impuestos y otras formas de control fiscal; lo que produjo en gran medida el surgimiento del desarrollo del sector informal en el país.

En este sentido, no sólo en los sectores bajos se empezaron a gestar tasas crecientes de

³⁵ Bustamante, Carlos "Aspectos relevantes del Sector Informal..", *Op. cit.*, p. 250.

³⁶ *Ibid.*, p. 251.

³⁷ Para Sergio de la Peña, la intervención estatal fue con frecuencia necesaria para crear las bases de desarrollo productivo. Sin embargo, también produjo espacios de poder los cuales se encargaron de crear las bases y condiciones capitalistas. Por otro lado, se creó en México una relación de dependencia entre las clases y el Estado, donde este último otorgó estímulos no salariales a los segundos con el fin de garantizar la acumulación salvaje capitalista. Véase, "La política económica en crisis", en González Casanova, Pablo y Cadena Roa, Jorge (Coords.), *Primer Informe sobre la democracia: México 1988*, México, Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias-UNAM/Siglo XXI Editores, 1988, p. 76-77.

ocupación informal, sino incluso entre los medianos empresarios y trabajadores asalariados en busca de mayores ingresos fuera de cualquier control y con un único objetivo: sobrevivir.

De igual forma, es importante mencionar que el Estado con el objeto de recuperar el consenso perdido desde finales de los sesentas, impulsó en el orden político una "apertura democrática" concluyendo con la reforma política de 1977.

Hacia la década de los ochenta fue evidente que el curso de la política económica no respondía ni a los intereses del conjunto social ni a los intereses de diversas clases en particular. Con la caída de los precios internacionales del petróleo el llamado "milagro mexicano" mostró amplios signos de agotamiento, y por lo tanto, el Estado buscó nuevos caminos para salir de la crisis e impulsar el crecimiento. En efecto como señala Javier Aguilar:

"A principios de los años ochenta el Estado y los voceros patronales reconocieron que el país había penetrado en una severa crisis económica. Se hizo presente la necesidad de conformar un nuevo ciclo de acumulación y reestructurar el modelo de crecimiento. el gobierno se propuso como objetivos principales: vencer la crisis, recuperar la capacidad del crecimiento, iniciar cambios cualitativos en las estructuras económicas, políticas y sociales".³⁸

De esta manera, durante los años ochenta y noventa, se impulsó una nueva racionalidad del Estado mexicano a través de una política de austeridad económica dirigida a disminuir la deuda pública mediante las reducciones sistemáticas al gasto público social, fuertes restricciones al crédito, aumentos a las tarifas de los bienes y servicios de consumo básico, contención salarial, renegociaciones de la deuda externa contraída con organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial entre otros, apertura comercial y por supuesto la llamada privatización y la reconversión industrial.³⁹

Todo ello, en efecto, dentro del marco de reorganización estatal mediante el *neoliberalismo* como concepción política, ideológica y económica contraria a los males e irracionalidades del

³⁸ *Op. Cit.*, p. 37.

³⁹ Véase Cordera, Rolando y José Ayala, "Estado y privatización: una aproximación a la experiencia mexicana"; Alba, Francisco, "El mercado de trabajocambios en el modelo de absorción de la fuerza laboral"; en Bazdresch, Carlos, *Et. al., México. Auge, crisis y ajuste*, México, Trimestre Económico Núm. 73, 1993, p. 241-276; p. 180-199, respectivamente.

excesivo intervencionismo de estado.⁴⁰

En suma, durante las últimas décadas los actuales gobernantes asumirían un programa económico de corte neoliberal. "Pretenden que el aparato del Estado sea más eficiente, con una mínima intervención en la vida económica y en las conocidas relaciones del capital con el trabajo. Se pretende reducir el sector social de la economía y dar rienda suelta a las empresas privadas, sean de corte nacional, extranjero o asociadas. Se pretende reprivatizar la economía, al ritmo que marcan las corrientes internacionales del capitalismo".⁴¹

Como se conoce el costo social de estas medidas, no sólo en México sino en toda la región latinoamericana donde se ha adoptado este modelo⁴², han sido muy graves para la población en términos de sus niveles de vida. Según estudios, en 1980 el desempleo en México llegaba a 1.7 millones de personas. En 1983 ascendió a 2.6 millones. Hacia 1988 el desempleo arribó hacia 7 millones. Mientras el subempleo registró en 1983, 6 millones de personas; todavía hacia 1988, se incrementó a 12 millones.

Por otro lado, el ingreso real de los trabajadores se observó con una tendencia reducida de 1980 a 1990 en más del 50 % de los ingresos reales. Así, en el producto interno bruto el trabajo significaba en 1980 el 40 % de éste indicador nacional, para 1988 disminuyó hasta menos del 25 %.⁴³ Un dato importante en términos cuantitativos, resulta ser el peso social de las clases trabajadoras, quienes en 1950 representaban al 46.3 % de la población económicamente activa, casi duplicándose en 1970 a un 70 %.⁴⁴

En este orden, mientras este sector de la población representaba el 49.5 % en 1950, hacia finales de los ochenta llegó a ser el 76 % de la población mexicana. De igual forma, y en un extremo opuesto, el sector campesino que en 1930 representaba a un 70.4 % del PEA (ya que

⁴⁰ Sobre las tesis neoliberales consúltese Villarreal, René, *Mitos y realidades de la Empresa Pública. ¿Racionalización o privatización?* México, Diana, 1988 y; *Liberalismo social y reforma del Estado. México en la era del cupijulismo posmoderno*, México, FCE, 1993; García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México*, México, Centro de Reflexión y Acción Social, 1992.

⁴¹ Aguilar García, Javier, "El Estado mexicano...", *Op. cit.*, p. 38.

⁴² Véase Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, FCE, 1989. Especialmente el capítulo I. "Crisis y reformulación del aparato público" p. 13-30.

⁴³ Aguilar García, Javier, *Op. cit.*, p. 44. También consúltese Lusting, Nora, "El efecto social del ajuste" en Bazdresch, Carlos, *Et. al., México. Auge, crisis y ajuste...*, *Op. cit.*, p. 201-238.

⁴⁴ *Cfr.* con el cuadro de Alejandro Portes y Richard Schaufler en el *Anexo I*.

vivían en el campo), hacia 1980 el porcentaje disminuyó a un 40 %.⁴⁵

En este sentido, mientras paradójicamente las clases sociales bajas de las zonas urbanas como rurales se han convertido en el factor fundamental de empuje al sistema económico capitalista, éstas han sido las más afectadas por las políticas económicas.

Se estima que en los últimos años, no sólo este sector sino también la llamada clase media, han pasado a ser víctimas de la pobreza y de la carencia en los mínimos de consumo básico.

Por otra parte, tal y como apunta Humberto García, durante los años ochenta y noventa, los programas de privatización y ajustes para mejorar la productividad y la competitividad produjeron numerosos despidos masivos en los sectores paraestatales y en núcleos privados.

Asimismo, la apertura hacia el exterior ha afectado en varios sentidos a la planta productiva nacional exigiendo la adopción e implantación de sistemas y tecnologías nuevas, que si bien son necesarias en la época de competitividad, también han contribuido al aumento de despidos y en muchas ocasiones al cierre de empresas.

Por otro lado, el TLC y la rápida liberalización comercial empeoró la situación del desempleo, haciendo vulnerables a los pequeños capitales y a la escasa mano de obra calificada.

En suma, los niveles de desempleo han aumentado de manera acelerada en cada sexenio, siendo un factor importante para la colocación e interés de las personas las actividades informales. De esta manera, la dinámica de empobrecimiento que afecta a los niveles bajos y medios, ha tenido una vía o "estrategia de sobrevivencia" para los desempleados y trabajadores mal pagados mediante el ingreso al sector informal de trabajo en sus diferentes modalidades. En la actualidad:

"Es indudable que la crisis y el neoliberalismo han cooperado enormemente a orientar los procesos económicos en México y [...] en América Latina hacia dos polos sectoriales: una economía de lo grande, que no necesita de lo pequeño, y se integra hacia el exterior; y una economía de lo pequeño, informal, que tiende a ser autosuficiente, y se integra hacia lo interno".⁴⁶

Como se señaló anteriormente, de alguna forma un hecho que define y da fuerza a la práctica de la economía informal es su origen familiar como clave y sustento, como institución de seguridad social que ha dado estabilidad y protección a los trabajadores, que no proviene de instituciones estatales ni privadas, sino se encuentra enraizada en la propia sociedad civil (Estelle

⁴⁵ *Ibid.*, p. 45; también véase el *Anexo 1*.

⁴⁶ García Bedoy, Humberto *Neoliberalismo en México...* *Op. cit.* p. 87.

Smith: 1993).

Así, la economía informal, y en específico el comercio informal, es una de las grandes respuestas en pequeño —por los estratos bajos y medios—, que se ha dado a la crisis económica y al proyecto neoliberal en marcha.

"Cuando el proyecto neoliberal ha mostrado con claridad falta de claridad en los índices de empleo.. cuando existe una excesiva y costosa regulación administrativa en las operaciones mercantiles... cuando los salario son raquíticos e insuficientes para el mantenimiento de una familia..."⁴⁷

Cabe destacar, que a partir de 1982 el crecimiento de este sector —y en especial del comercio informal— fue explosivo ante la incapacidad del proyecto neoliberal para satisfacer las necesidades y demandas sociales, para mejorar el ingreso de los trabajadores y los despidos masivos en las empresas estatales y privadas.

En la Ciudad de México la concentración de estas actividades ha sido de manera acelerada y sorprendente. En un estudio de Marlene Solís, investigadora del COLMEX⁴⁸, se considera que el Centro Histórico agrupa a un 93.5 % de personas que fueron asalariadas, 48 % tenía antecedentes laborales, y la mayor parte, un 40 %, había dejado su empleo en los últimos 6 años por insuficiencia, y por liquidación, un 27%.

De esta manera, la economía informal ha funcionado como una válvula de escape que en la mayor parte de los países latinoamericanos; ha impedido de alguna forma, fuertes estallidos sociales y mayores actos de violencia.

En este sentido, sólo en la capital del país en diciembre de 1993 se calculaba que existían más de 149 mil 981, personas dedicadas al comercio informal agrupadas en 237 organizaciones incorporándose un promedio de entre 5,000 y 10,000 personas. De julio de 1987 a julio de 1989 la economía informal creció a una tasa anual de 6.9 % mientras que el comercio formal lo hizo en 2 %. Sin embargo, aunque creció en un 8 % más en este último año, de 1980 a 1990 los vendedores ambulantes en el D.F. se multiplicaron 11 veces superando el número de establecimientos formales.

De esta manera, las cifras sin duda representan una idea de la magnitud e importancia pública

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Citado por García Bedoy, Humberto, *Ibid.* p. 92; Cf. Valenzuela, Josefina, "El Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México" en *Economía Metropolitana Núm. 2*, México, Fundación cambio XXI, Vol. 2, abril de 1993, p. 15.

que ha alcanzado este sector, que en los últimos años ha sido una opción de los grupos e individuos que recurren al comercio informal como estrategia de supervivencia e ingresos salariales. Con estos planteamientos, y de acuerdo con los intereses de nuestra investigación, es necesario aún preguntarnos cuáles son las características específicas, que en el caso de la Ciudad de México, adoptan las actividades informales en su modalidad de Comercio Informal.

3. El Comercio Informal y/o Ambulante en la Ciudad de México.

Como se vio en el apartado anterior, el sector informal en la economía ha venido cobrando una importancia mayúscula dentro del desarrollo económico de los países latinoamericanos, y en especial en México, así como dentro de los círculos privados, académicos y oficiales en la búsqueda de su interpretación y proliferación actual. A pesar de la existencia de diferentes nociones y corrientes teóricas para concebir el fenómeno en nuestro país en los últimos años, (1990-1996), se ha conceptualizado y formulado de manera empírica que las actividades económicas, comerciales y de servicios que realizan grupos e individuos al margen de las disposiciones legales de gobierno en distintos ámbitos de la economía, forman parte de la informalidad e ilegalidad.

Una de sus manifestaciones actuales se observa en la fisonomía de la ciudad de México caracterizada por la gran masa de desocupados y subocupados instalados en las múltiples calles y avenidas, parques, estaciones de autobuses, microbuses de pasajeros entre muchos otros espacios públicos y sociales de la capital, donde se llevan a cabo una infinidad de bienes y servicios comerciales informales en su modalidad de ambulante. En gran medida, y como producto de la observación empírica, no se requiere ser especialista sobre los problemas de la capital para darse cuenta de la existencia en aumento, de una serie de ocupaciones informales y de los conflictos políticos y problemas públicos generados en los últimos años en términos de seguridad, higiene, contaminación, turismo etc., no sólo por los grupos y personas dedicadas a estas labores, sino como se señaló anteriormente, como consecuencia de la dinámica y crisis económica actual en que se encuentra nuestro país.

De tal forma, el presente capítulo trata de ubicar y definir en el ámbito del D.F., el desarrollo y características del comercio informal y/o ambulante, sus formas actuales de funcionamiento y algunos de los principales problemas públicos presentados en el orden económico y político en la metrópoli.

3.1. Definición y modalidades del Comercio Informal.

Históricamente a la actividad comercial, entendida como la tarea de abasto, distribución y

venta de mercancías, se le ha considerado un instrumento de enlace pasivo de la producción. No obstante, éste representa un elemento básico, no sólo para satisfacer las necesidades de abasto y consumo de la población, sino dentro del funcionamiento del proceso económico del país.

En algunos trabajos se señala, que en los países en vías de desarrollo el comercio representa una parte superflua en cuanto a sus funciones y mecanismos con que se desarrolla dentro de la economía.¹

En las últimas décadas la distribución y comercialización de productos ha adquirido una enorme importancia en el país, considerando el ritmo de crecimiento poblacional y la generación de sus demandas. Ello ha exigido al gobierno una mayor infraestructura de las áreas de abasto, así como mejores sistemas distributivos en la formulación de sus políticas de desarrollo comercial.

En el marco de la crisis económica actual, las zonas comerciales y canales de abasto de productos, si bien han crecido de una manera relevante en las principales ciudades del país, tanto en establecimientos al mayoreo como al menudeo, la situación actual ha propiciado una serie de desequilibrios dentro de su lógica de funcionamiento comercial.

En la ciudad de México, la existencia de unidades comerciales que no cumplen con sus obligaciones fiscales y realizan sus operaciones al margen de las disposiciones legales en la materia, se les ha atribuido ser parte de la informalidad. Pero además, que éstas poseen un referente histórico de su existencia, así como una serie de factores económicos actuales que las determinan y las fomentan tales como: el proceso de migración campo-ciudad; el aumento constante de los índices del desempleo, debido a la contracción del mercado de trabajo; la enorme complejidad administrativa que dificulta las tareas autónomas; las desproporcionadas tasas impositivas; la existencia de los bajos salarios y su poder adquisitivo, la tradición familiar; las expectativas de mayores ingresos; el crecimiento regional desbalanceado etc.²

En efecto, una de las modalidades que se clasifican dentro del concepto de economía

¹ Véase Rodríguez Tlahuitzo, Jorge, *La Administración Pública y la Economía Subterránea en su acepción de Comercio Informal*. México, Tesis de Lic. en Administración Pública, FCPYS-UNAM 1991, p. 164.

² Campos Esquerria, Roy A., "El sector informal urbano, opción de sobrevivencia", en *Excelsior*, Suplemento Ideas, México, abril 16 de 1993, p. 3-7.

informal, es el que se refiere a la categoría del Comercio Informal y/o Ambulante.³ Este puede entenderse como:

"... la actividad que transgrede los reglamentos administrativos que ordenan y planifican el accionar del comercio a nivel de vía pública, además de que no cuenta con las instalaciones óptimas para el desarrollo de esta función; todo lo cual hace que la adquisición de mercancías se realice dentro de un ambiente donde prevalece un cierto margen de desorden e inseguridad jurídica, en cuanto a las transacciones de compra-venta que no se encuentran apoyadas por la documentación legal correspondiente."⁴

Según la Cámara Nacional de Comercio (CANACO)⁵, el comercio informal presenta dos tendencias definidas. El *comercio ambulante de subsistencia* y el *comercio ambulante de alta rentabilidad*.

El primero, tiene fundamentalmente su origen en problemas de índole social, económico y cultural; se encuentra constituido por aquellas personas que realizan actividades no calificadas (como la venta de dulces, flores, artesanías etc..) y que principalmente lo hacen para obtener recursos para subsistir.

Esta modalidad tiene en nuestro país diferentes explicaciones que lo ubican como un resultado de la falta de efectividad de las políticas de desarrollo en materia económica, de educación, empleo y migración principalmente. Cabe destacar, que esta actividad no tiene un efecto directo sobre los agregados nacionales contables, puesto que su mínima inversión de capital, así como su variada división de trabajo, escasa calificación, y evasión de impuestos en grandes proporciones, no genera excedentes económicos de gran magnitud como los puestos fijos y semi-fijos en la vía pública. Pero, por el contrario, si posee efectos públicos concretos sobre los rubros de la salud, imagen, y seguridad social entre otras.

El segundo, calificado como de alta rentabilidad, se caracteriza por un conjunto organizado y mayor de individuos, así como un mayor número tanto en la inversión como en el volumen de las mercancías expandidas. De tal forma, sus niveles económicos de evasión fiscal son altos, y se

³ Existen varias nociones sobre la informalidad, véase Cap. 2., así como de las características sociológicas que posee la categoría en su modalidad de Comercio Informal, Ambulante, de la Vía Pública o Callejero. Para fines de esta investigación se entiende a éstas como un mismo fenómeno y se usa a partir de aquí indistintamente. Véase Mandragón Pérez, Angélica *El Comercio en las banquetas de Tepitlán...*, Op. cit., p. 17-21.

⁴ *Ibid.*, p. 171.

⁵ CANACO, *La Economía Informal. El Comercio Ambulante en la Ciudad de México*, México, Cámara Nacional de Comercio, 1988, p. 27.

considera que generan proporciones considerables de capital; muestra de éste son las concentraciones de ambulantes, mercados sobre ruedas, tianguis-bazar.

Dentro de este sector de la población, se requieren montos monetarios considerables para la instalación y operación comercial; característica que los distingue del primer grupo, quien sólo posee sus propias capacidades humanas en el desarrollo de su actividad.

Asimismo, es de notar que el comercio en alta proporción posee entre sus filas a sectores de la población con un determinado grado de educación e incluso experiencia laboral y ambición empresarial.⁶

Para Hernando de Soto, el comercio informal es una de las manifestaciones de la migración y urbanización de las ciudades en donde la gente comenzó, en estas últimas, a realizar masivamente al margen y hasta en contra de la ley el comercio informal bajo sus distintas facetas y características: el comercio ambulatorio y los mercados informales; quienes representan tipificaciones y etapas de un mismo fenómeno.

"El comercio ambulatorio es aquel que por lo general se desenvuelve en las calles al margen de las disposiciones legales. Las personas que se ubican en este campo se encuentran, por un lado, "deambulando" por la ciudad ofreciendo productos o servicios sin lugar fijo donde establecerse, y por otro, el comerciante que expende mercadería o presta sus servicios desde un puesto fijo en la vía pública. Así, en el primero encontramos al llamado comercio ambulatorio itinerante, y al segundo al comercio ambulatorio dentro de la vía pública".⁷

El comercio informal no sólo en urbes como la ciudad de México se ha desarrollado de manera acelerada, países de los continentes asiático, europeo y latinoamericano —incluyendo a los Estados Unidos—, han demostrado que este sector ha crecido alarmantemente no sólo en el comercio informal, sino en terrenos como el tráfico de drogas, el contrabando de mercancías, y las transacciones de productos, entre muchas más. Lo que demuestra que estas labores poseen una

⁶ En una encuesta realizada en la Ciudad de México en abril de 1993, por Josefina Valenzuela, se reportó que la escolaridad de los comerciantes ambulantes se ubicaba en: 85% en los niveles inferiores, de este es un 4.3% analfabeto; 20.6% tiene primaria incompleta; 27.8% primaria completa; un 11.3% tiene secundaria incompleta y un 20% posee secundaria completa. Estos porcentajes se incrementan en las mujeres a un 88% y un 82% en los hombres. Existe un 15% de comerciantes que tienen mayores niveles escolares; el 11% estudiaron carrera técnica o media superior; el 3% realizaron estudios de licenciatura y el 1% tiene licenciatura. Estos datos sin duda, representan una visión de la posible identificación en que se desarrollan las modalidades comerciales. "El Comercio Ambulante en la Vía Pública...", *Op. cit.*, p. 15

⁷ Hernando de Soto, *El Otro Sendero...*, *Op. cit.* (Subrayado nuestro) p. 66-111.

propia lógica de su funcionamiento: una que es claramente definida hacia las labores de subsistencia e ingreso por quienes la practican, y otra, hacia las operaciones ilegales clandestinas de generación de recursos, por medio de mercancías y productos (tales como la distribución y venta de drogas, artículos médicos bajo control, y en general aquellos que no tienen un control de calidad para su venta al público) que atañen la vida de las personas y de la sociedad en general.

Según estudios, de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR) en 1993⁸, de tan sólo en 45 ciudades, en 44 se contaron físicamente 143,012 comerciantes informales, que sumados a 149 mil 981 identificados en la Ciudad de México hasta esa fecha, hace un total de 292,993 ambulantes, en una muestra aplicada en 45 ciudades del país.

Por otra parte, la presencia de las actividades informales en México ocupan un lugar muy especial en el mundo, donde se corrobora que este sector:

"está constituido por un conjunto de negocios que se dedican a la producción de bienes 15.3 %; al comercio 45.1 %; a la prestación de servicios, 33 %. de estas actividades se caracterizan por ser en pequeña escala, lo que significa que el 68.8 % de los comercios informales no emplean trabajadores, y el 18.3 % emplean solamente a uno; por la escasa o nula organización, en este sentido, el 72.3 % de los comercios de este tipo no cuenta con ningún registro de sus actividades"⁹

De esta manera, diversos estudios han definido como economía subterránea, informal y marginal entre otras, a las actividades económicas desarrolladas por un sector de la población al margen de las disposiciones y reglamentaciones oficiales del Estado. Su presencia, ha generado una preocupación constante, no sólo en la economía, sino en el terreno social y político, tanto de los países desarrollados como en vías de desarrollo.

En la ciudad de México, el comercio informal ha proliferado históricamente de manera relevante, toda vez que su práctica conlleva a una forma simple, de mínima inversión y escasa capacitación. Pero, en otra línea, se ha convertido en una fuente de empleo directo y de sobrevivencia para la gran parte de la población de escasos recursos.

Por otro lado, la profundización de la actividad en la metrópoli obedece a la crisis del desarrollo económico capitalista y a la situación actual de las políticas económicas y sociales

⁸ CONCANACO SERVYTUR, *Estudio Nacional sobre Comercio Informal*, México, CONCANACO, 1993, 17-19.

⁹ Campos Esquerita, Roy A., "El sector informal...", *Op. cit.*, p. 4.

impulsadas desde el Estado en las últimas dos décadas; mismas que han tenido efectos contrarios y reversibles hacia la población en diferentes terrenos como la educación, trabajo, salud, cultura etc.

3.2. Desarrollo del Comercio Informal en la ciudad de México.

El Comercio en la Vía Pública de la ciudad de México ha tenido diferentes periodos de expansión, mismos que podemos situar desde antes de la colonización española en América con los famosos *Tianquiztlis* o *Tianquixtli* (hoy tianguis), desarrollados por las primeras organizaciones sociales que existieron en nuestro país como la Azteca, Maya, Mixteca entre otras, y los grandes centros de distribución y comercialización de mercancías en los mercados de Tlatelolco y la Plaza Mayor.

Según estudios de Josefina Valenzuela¹⁰, se detectan diferentes etapas para el caso de la Ciudad de México, las cuales serán descritas brevemente:

Una que va de 1525-1790, en la que se conformó alrededor de la Plaza Mayor un amplia cantidad de población con productos de toda clase, operando diariamente. En éste los primeros intentos de controlar la expansión del fenómeno se realizaron a través de las normas y ordenanzas de la Real Cédula de 1611, recabando y asignando impuestos bajo el Alcalde Mayor de la ciudad.

Sin embargo, ante el crecimiento de la población esta actividad abarcó hasta la Catedral, el frente del Palacio Nacional y las diversas casas del Ayuntamiento cincunvecino en la parte central de la ciudad.

Un segundo periodo se identifica a partir de 1791 a 1864, en éste se notó el fuerte deterioro y saturación del centro de la ciudad, ante la cantidad de comerciantes (principalmente chinos y filipinos) establecidos en el Parián, mismo que fue demolido en 1843 librando momentáneamente a la Plaza Mayor del exceso de ambulantes.

Fue el Segundo Conde de Revillagigedo quien organizó el abasto de la ciudad, mediante la construcción del Mercado del Volador y la expedición del *Reglamento para los Mercados de México* en 1791, asignando espacios y rubros de las diferentes actividades comerciales.

Sin embargo, las anteriores medidas fueron insuficientes, y hacia 1865-1956, una parte del mercado del Volador fue trasladado hacia el extinto Convento del Carmen. Asimismo, hacia el

¹⁰ Véase Valenzuela Cervantes, Josefina. *Op. cit.*, p. 15-16.

actual barrio de la Merced en la Central de Abastos; con todo y las protestas de los comerciantes y compradores en 1880. Cabe destacar, que en este lapso se presentaron fuertes conflictos con el Ayuntamiento ante la reubicación que sufrieron los comerciantes ubicados dentro del primer cuadro de la ciudad.

En este sentido, se creó un corredor comercial desde la Plaza de la Merced hasta la calle de Juan José de Baz, y por las calles de Manzanares y Talavera, lo que distribuyó hacia otras zonas la actividad de los vendedores ambulantes. En estos años, es de mencionar que la antigua Merced controló la mayor parte de los productos de abasto destinados a la capital.

Finalmente, hacia 1957-1982 se ubica un cuarto periodo donde los años cincuenta se caracterizaron por un aumento de puestos callejeros ubicados en la vía pública alrededor de las calles circunvecinas a la Plaza Mayor, principalmente por la extensión de los barrios de la ciudad y al aumento constante de la población.

Fue hasta 1957 cuando el actual Departamento del Distrito Federal, ordenó la apertura de la calle de Avenida Circunvalación y la construcción del nuevo Mercado de la Merced. Sin embargo, el desarrollo económico del país impulsado en este periodo originó nuevamente la presencia de vendedores en la vía pública y por tanto la gestación de viejos y actuales conflictos políticos, de tránsito, higiene y vialidad peatonal.

En estos años, la acumulación de vendedores ambulantes ya establecidos e improvisados en la Merced, Plaza Juan José Baz, Anillo de Circunvalación, Izazaga, Topacio, San Pablo, Fray Servando Teresa de Mier etc., produjo una invasión constante de actividades dedicadas a lo informal en la vía pública.

En 1980, el gobierno capitalino construyó la actual Central de Abastos en Iztapalapa, para desahogar al barrio de la Merced, controlar y desconcentrar las actividades, así como los posibles problemas de abasto de productos en la capital. No obstante, el mercado siguió funcionando en las calles aledañas a la Plaza Mayor (*hoy Centro Histórico*) con ventas al menudeo y una proliferación creciente de vendedores ambulantes.

Por otro lado, en lo que respecta a la normatividad jurídica producida durante estos periodos destaca la expedición de las siguientes disposiciones jurídicas:

1. El *Reglamento para los Mercados de México*, formado por orden del Segundo Conde de Revillagigedo, especialmente dirigido hacia la Plaza del Volador en 1791.

2. El *Reglamento del Comercio Semi-fijo y Ambulante en el Distrito Federal* expedido por el entonces Presidente de la república, Pascual Ortíz Rubio, el 27 de marzo de 1931, en el que se dan a conocer los primeros artículos y clasificación del comercio ambulante.

3. El *Reglamento de Mercados*, del 1 de junio de 1951, expedido por el Presidente Miguel Alemán Valdés, en el que se tomaron diferentes puntos para el establecimiento y operación de los centros de abasto.

4. El *Acuerdo que declara prohibido ejercer el Comercio en las Vías Públicas* del 11 de octubre de 1967, decretado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Alfonso Corona del Rosal. Mismo que fue delegado a la actual Coordinación General de Abasto y Distribución para su aplicación en las delegaciones políticas de la capital.

5. En 1969, se decretan las *Normas que reglamentan el funcionamiento del tren subterráneo (Metro) del Sistema de Transporte Colectivo*". En éste, se dispone de las normas y conductas para los usuarios y para la seguridad y prestación del servicio.¹¹

En la actualidad los reglamentos y las disposiciones jurídicas elaboradas en el México contemporáneo se encuentran sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 5, 25, párrafos I y II; 28, párrafo I; y en otras leyes secundarias formuladas en materia económica como la Ley de Hacienda en su artículo 135, por lo que, las implicaciones legales que conlleva el ambulante son muchas y variadas; con diferencias notables en cada municipio, ciudad y estado del país.

De esta forma, existen diferentes visiones cronológicas que han tratado de dar muestra de la presencia histórica de la práctica del comercio ambulante y/o en la vía pública. Por lo que se

¹¹ Es necesario mencionar que estas disposiciones jurídicas obedecen a los periodos históricos señalados anteriormente; los actuales reglamentos serán tratados en un punto posterior y dentro del análisis actual del problema del Comercio Ambulante en el Centro Histórico de la ciudad. Por otro lado, son muchas las características que señalan cada uno de los artículos que conforman estos reglamentos, por lo que escapa a los propósitos de este trabajo señalar cada uno de ellos. Sin embargo, puede consultarse un trabajo que desde una perspectiva histórica-jurídica los analiza e interpreta actualmente, en Velasco Cruz, Miguel Ángel, *Alternativas Jurídico-estatales para la solución de los problemas económicos y sociales del Comercio en la Vía Pública*. México, Tesis de Lic. en Derecho-ENEP-Aragón, 1993, 194 p.

considera que, aunque éste es un fenómeno social determinado por diversas causas económicas, políticas y demográficas, ha existido ininterrumpidamente desde la época prehispánica hasta nuestros días. Asimismo, su actividad en la vía pública ha estado enmarcado por una serie de leyes, reglamentos, acuerdos, ordenanzas, bandos etc., que a lo largo de la historia de la capital del país se han enfocado a la regulación jurídica con el fin esencialmente de controlar su expansión.

3.3. Formas representativas actuales del Comercio Informal en la ciudad de México.

En la actualidad podemos identificar diferentes tipos de Comercio Informal conforme a las características, naturaleza de los productos y tipo de mercancías que se expenden en las diversas avenidas y vías públicas de la ciudad.

De acuerdo con estudios de la CANACO, las principales formas que engloba el Comercio Informal y/o Ambulante se encuentran representadas por: **1) las Concentraciones de ambulantes; 2) los Mercados sobre ruedas; 3) los Tianguis-bazar y; 4) los Puestos fijos en la vía pública.**

Si bien es cierto, que los inicios de estas modalidades comerciales informales podemos identificarlas con la evolución económica y social del país, cabe señalar, que algunas de ellas como los Mercados sobre ruedas y Tianguis bazar, el gobierno en turno concedió estas prácticas ante la falta de infraestructura adecuada en materia de abasto y distribución, así como por la agudización de diversos factores socio-económicos generados por la crisis económica. Así lo demuestran las crónicas de los gobiernos de Ruiz Cortínez, con la construcción de puestos metálicos fijos y semi-fijos para la Lotería Nacional, y la construcción de mercados fijos, en la administración de Adolfo López Mateos. De igual manera, el fomento a los Mercados sobre ruedas a nivel nacional por los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría Álvarez, en los años sesenta y setenta.

No obstante, aunque de alguna forma las intervenciones estatales en materia de comercialización se realizaron con la idea de terminar con el intermediarismo y ofrecer de manera directa y a un bajo costo la distribución de productos, algunos autores señalan que estas medidas fueron parciales ante el problema mayor que exigían, en ese momento, las zonas de abasto de las ciudades, lo cual dio pie a nuevas formas de actividad comercial por la vía informal, así como a

diferentes problemas socio-políticos, con las organizaciones de comerciantes ambulantes establecidos en la zona central de la capital.

3.3.1. Concentraciones de vendedores ambulantes.

Este tipo de modalidad del comercio informal, se le caracteriza por el gran número de vendedores ambulantes identificados en las 16 Delegaciones Políticas¹² de la entidad, mismos donde establecen sus puestos, provisionales o fácilmente desmontables en zonas con gran afluencia de consumidores, como el Centro Histórico, La Merced, Eje Central, Tepito, las calles de Correo Mayor, Tacuba, Pericoapa, Tacubaya, Mixcoac, San Angel, etc..

Según estudios, entre las características esenciales de este rubro se tiene que: 1) operan todos los días de la semana sin efectuar algún pago de impuestos y contribuciones directas; 2) el volumen de sus ventas es reducido por las inadecuadas instalaciones para sus tareas comerciales; 3) la "consistencia estructural que presentan los hace presa fácil de diferentes intereses...son objeto de constantes extorsiones monetarias por parte de las autoridades, inspectores de la vía pública y pseudofuertes políticos"; y 4) su actividad comercial se desarrolla en zonas de alto tránsito vehicular y peatonal, produciendo contaminación y deterioro paulatino de la salud.¹³

Cabe señalar, que en los últimos años este grupo creció de manera impresionante. De un padrón de 70,637 personas registradas por las Direcciones de Mercados de cada Delegación en 1992, la CANACO-SERVITUR detectó en octubre de 1993, la existencia física de 149,961, sin considerar las cifras de la Delegaciones de Coyoacán, Tlalpan y Cuajimalpa no proporcionadas. Un dato relevante, es la presencia de este grupo en las principales estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro, donde se contabilizó a 12,167 ambulantes.¹⁴

En otra línea, las Delegaciones que registran un mayor índice de concentraciones de vendedores ambulantes son: Cuauhtémoc, 42,239; Gustavo A. Madero, 22,967; Venustiano

¹² El Distrito Federal es la entidad que de acuerdo con la Ley Orgánica del Departamento del D.F., del 29 de diciembre de 1970, se encuentra integrada por 16 Delegaciones Políticas: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

¹³ Rodríguez Tlahuizto, Jorge, *Op. cit.*, p. 205.

¹⁴ CONCANACO SERVYTUR, *Estudio Nacional sobre...*, *Op. cit.* p. 18.

Carranza, 21,464; Miguel Hidalgo, 13,100; e Iztapalapa 12, 090.

Para Carlos Bustamante el número de ambulantes en el D.F., se ha duplicado, al pasar de 250,000 a medio millón de 1989 a 1991, por lo que, se estima que hacia 1996, éste grupo aumente en más de un 200%, ante la profundización de la crisis económica actual, por lo que, es necesario repensar de manera urgente la manera de solucionar su crecimiento en la ciudad (véase punto 4.1.).

Por otra parte, las concentraciones de ambulantes operan con los llamados puestos fijos metálicos en un espacio que va aproximadamente de 1.50 a 2 metros. Entre la cantidad de mercancías que se expenden de manera directa y sin garantía alguna se encuentran artículos de procedencia extranjera y nacional.¹⁵

De esta manera, las características mencionadas se combinan con un universo mayor de irregularidades al considerar la existencia de redes de liderazgo y control político — en las diferentes modalidades del comercio informal — orientado a asegurar que los agremiados en alguna organización, frente, unión etc., brinden su apoyo incondicional durante los procesos electorales y su subordinación económica ordinaria a las autoridades políticas, administrativas, judiciales y en especial a los partidos políticos *PRI*, *PRD*, *PFGRN*, directa o indirectamente; los cuales se encargan de legitimar el ejercicio comercial de los ambulantes en razón de sus intereses políticos y económicos.

En este sentido, aunque las autoridades capitalinas han visto como un recurso de subsistencia la práctica de la informalidad, ante la falta de fuentes de empleo y efectos de la crisis económica sobre la población, se han elaborado diferentes registros de asociaciones y grupos comerciales con el propósito de controlar las zonas de expansión y la ubicación geográfica mediante distintos procedimientos administrativos de pago de uso de suelo y actos mercantiles.

Sin embargo, ante el control político y por tanto administrativo de las autoridades como de los líderes involucrados, se ha demostrado la gran fuerza de intereses que confluyen en este rubro por ganar un espacio en la vía pública, la cual, por cierto, no es "concesionable o de traspaso"; en el Centro Histórico de la capital "se calcula que un metro cuadrado se cotiza entre 7 y 10 mil de pesos en las calles de Corregidora, Venustiano Carranza y Moneda; en Venezuela, Colombia y

¹⁵ Véase CANACO, "¿Quién provee a los Ambulantes?", en *Economía Informal*, México, Cámara Nacional de Comercio, 1989, p. 9-58.

Emiliano Zapata, entre 5 y 7 mil; en cambio, en Las Cruces, es de 3 mil pesos".¹⁶

Asimismo en lo que respecta a la evasión fiscal de éste sector, se calcula que ésta se ha triplicado al pasar de alrededor de 250,000 mil pesos en 1989, hasta más de millón y medio de pesos en la actualidad.¹⁷

De esta forma, en las 16 Delegaciones Políticas de la capital del país y en los centros conurbados a ésta, la proliferación acelerada de las concentraciones de ambulantes se incrementa día a día, siendo las zonas públicas del centro de la ciudad las que registran un mayor atractivo para la comercialización informal.

3.3.2 Mercados sobre ruedas.

Como se apuntó, esta modalidad del comercio informal se gestó por diversas acciones de gobierno en los años sesentas y setentas, principalmente ante el intermediarismo entre productores y consumidores de la ciudad. Bajo la Secretaría de Industria y Comercio y ahora bajo la Coordinación General de Abasto y Distribución del Departamento de D.F., en la ciudad de México, se impulsó la práctica comercial bajo los llamados mercados sobre ruedas en diferentes días de la semana, rutas y lugares geográficos de la capital conforme al reglamento de mercados y vía pública de 1951.

En otro orden, en 1991 según datos de la Secretaría Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), se tenían registradas "70 ubicaciones de mercados con 1,734 puestos establecidos en el área metropolitana (de éstos destacan que) 53 están en el Distrito Federal y ocupan a 4,335 comerciantes...en 10 rutas".¹⁸

Para la CANACO, existen 339 mercados en la capital, cubriendo diversas rutas durante toda la semana y conformados por alrededor de 16,950 puestos.¹⁹ Esta modalidad informal tiene como una peculiaridad especial de comerciar artículos de primera necesidad como alimentos perecederos, ropa, bisutería, abarrotes, calzado etc. Sin embargo, en los últimos años se han incrementado otro

¹⁶ Véase Bustamante, Carlos, "Aspectos relevantes del...", *Op. cit.*, p. 261.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 262.

¹⁸ *Ibid.*, p., 263.

¹⁹ CANACO, *El Comercio Ambulante en la Ciudad de...*, *Op. cit.*, p. 30.

tipo de productos y mercancías electrónicas y domésticos de procedencia extranjera ilegal.

De igual manera, la principal característica de este grupo es que sólo pagan una cuota y cooperaciones monetarias por derecho de piso, servicio de limpieza y gastos de organización entre otras que se requieran, a los principales líderes y autoridades delegacionales. Se calcula que el precio de un puesto dentro del mercado fluctúa de 2 mil a más de 10 mil pesos.

Entre los problemas principales que presenta este sector, se encuentran: la proliferación de mercancías ilegales, problemas de tráfico vehicular y peatonal, limpieza y recolección de basura, higiene, conflictos con establecimientos regulares y desacato a la normatividad implantada para su operación.

"La problemática actual de los mercados sobre ruedas y tianguis, gira entorno a que según versión de las autoridades delegacionales y Coabasto se encuentra prohibido la creación de nuevas áreas de abasto con características que implica el comercio en la vía pública. Sin embargo, esta modalidad mercantil se reproduce libremente ante el umpero ilícito de ambas instancias administrativas...trasgrediendo las circulares 90 y 41 emitidas por la Secretaría General de Gobierno del Distrito Federal".²⁰

3.3.3. Tianguis-bazar.

La característica principal de esta modalidad comercial, es la de situarse dentro de una área geográfica específica localizados en terrenos y lotes baldíos privados y públicos, albergando a un número considerable de personas comercializando productos y mercancías desde bajos, hasta altos rubros económicos, entre las que se encuentran: bisutería, ropa importada, antigüedades, productos electrónicos nacionales e importados, calzado, etc.

Cabe destacar, que por lo general sus tareas comerciales las desarrollan los fines de semana y a la mitad de ésta en la vía pública. Asimismo, estos núcleos comerciales tienen entre algunos beneficios operar bajo condiciones de vigilancia, prestación de servicios públicos, pavimentación, sanitarios, entre otras, lo que los diferencia de los comercios informales establecidos en la vía pública.

Actualmente la proliferación y práctica de estas zonas comerciales se ha visto en constante aumento no sólo por la forma de organización entre los grupos dedicados a esta actividad, sino por la gran presencia que han tenido dentro del mercado de la informalidad y hacia la sociedad

²⁰ Rodríguez Tlahuitzo, Jorge, *La Administración Pública y...*, Op. cit. p. 198

consumidora en general; y básicamente por la cantidad de productos que ofrecen a precios relativamente menores que los ofrecidos por los establecimientos oficiales y privados.

En la ciudad de México, los centros más importantes se encuentran localizados en: Perisur, Lomas Verdes, Tianguis Norte, Zaragoza, Balbuena, Aero-Tianguis, La Lagunilla y Villa Coapa, entre muchos más. Por otro lado, es relevante precisar que dentro de su administración comercial estos grupos cuentan con compañías privadas quienes lucran con el predio o lote en cuestión. Es decir, un mínimo de individuos se encarga de acondicionar el lote o espacio comercial, así como las instalaciones, a fin de proporcionar un puesto a una cantidad determinada en razón del giro comercial y ubicación, ya sea por el pago directo e incluso mediante un llamado "financiamiento comercial".

En este sentido, existe una relación estrecha a través del pago de impuestos y rentas semanales entre las autoridades públicas y los grupos privados que ponen a disposición el lote. Para el caso de la capital del país, es la misma Coordinación General de Abasto y Distribución del D.D.F., en apoyo con las 16 Delegaciones Políticas.

Sin embargo, y coincidiendo con algunos autores estas formas de control tributario y hacendario se han visto desvirtuadas de su idea original al considerar las irregularidades, la falta de cumplimiento a las leyes, reglamentos y acuerdos²¹ por parte de los vendedores ambulantes, empresas privadas y autoridades públicas; siendo en este sentido catalogada esta práctica mercantil como informal.

En este orden, para que una persona pueda lograr la adquisición de un puesto dentro del tianguis-bazar tiene que efectuar entre otras cosas, un pago entre 5 y 10 millones de pesos, desembolsar una cuota semanal al "propietario" del lugar por derecho de piso, mantenerse en apego a los lineamientos y tendencias políticas y económicas de la organización; quienes se encargan de administrar el lugar y "cumplir" con los reglamentos y disposiciones normativas.²²

Según datos de Bustamante, en 1991 existían registrados formalmente ante las autoridades un total de 1,045 tianguis-bazar en la metrópoli agrupando a más de 100,000 mil tianguistas en 120 gremios y asociaciones localizadas principalmente en las delegaciones Gustavo A. Madero e

²¹ Entre algunas de las disposiciones que se evaden se encuentran: el Ordenamiento del Uso de Suelo, Permiso de Zonificación, la Ley general de Equilibrio Ecológico y de protección al Medio Ambiente, Licencia de Construcción, Reglamentos de Salud e Higiene.

²² Véase Bustamante, Carlos, "Aspectos relevantes sobre la...", *Op. cit.*, p. 263.

Iztapalapa.

Cuatro años antes,²³ la CANACO registraba en su estudio sobre *El Comercio Ambulante del D.F.*,²⁴ a un total de 28,194 puestos que operaba una o dos veces por semana y en diferentes puntos geográficos de la capital del país.

De esta manera, puede verse la cantidad explosiva y alarmante de esta modalidad comercial, misma que al igual que las anteriores son producto de diversas medidas del gobierno y de la agudización de factores económicos en los últimos años.

3.3.4. Puestos Fijos y Semifijos en la vía pública.

Los puestos fijos y semifijos en la vía pública que expenden una diversidad de productos y artículos de consumo perecedero en las principales avenidas y calles de la ciudad, se han convertido en los últimos años en un serio problema no sólo para el gobierno, los mismos comerciantes o el sector formal establecido, sino de alguna forma, para la sociedad capitalina en su conjunto, por su acelerado crecimiento.

En general los puestos fijos son aquellos que tienen un lugar único y exclusivo; forman parte del llamado comercio ambulante de alta rentabilidad. No obstante que poseen puestos metálicos soldados o empotrados al piso, no cuentan con agua corriente o conectada, ni lavabos o cuartos sanitarios, tampoco con sistemas de refrigeración constantes. En una considerable proporción tienen más de dos personas en funcionamiento, concentran sistemas de trabajo con tanques de gas para estufas y recipientes de agua y alimentos donde concentran "frescos" sus productos alimenticios al interior y fuera del lugar; además de un "contrato formal" del sistema eléctrico de luz previamente acordado, gestionado y señalado por el líder y la organización de ambulantes a la que pertenece, y apoya económica y políticamente.

Por otro lado, los puestos semifijos o también conocidos como aislados, forman parte de un comercio de subsistencia, éstos son atendidos por lo común por una sola persona y no presentan un espacio definido en cuanto a infraestructura metálica se refiere. Cabe señalar, que en la actualidad este sector forma parte de un amplio grupo de personas dedicados a expender

²³ *Ibid.*, p. 265

²⁴ *Op. cit.*, p. 19

mercancías no perecederas, teniendo una amplia movilidad para cambiarse de lugar y zona en función de la demanda y tránsito de la población. Además, no necesariamente están en vinculación con líderes y organizaciones; generalmente aportan cuotas con inspectores delegacionales en razón del lugar, hora y día de trabajo.

En una visión global, esta última modalidad de comercio informal históricamente ha tenido un auge sin precedentes en la historia de la ciudad de México, y hoy en día, ante la difícil situación económica por la que atraviesa el país, este rubro agrupa a la gran parte de la población desplazada y marginada de los centros de trabajo urbanos y a la población rural que año con año se anexa a la urbe, ya que representa una alternativa directa de trabajo que no requiere mayor inversión y capacitación para llevar a cabo su operación comercial.

Actualmente, son diversas las opiniones que destacan a este grupo como uno de los de mayor crecimiento y mayores problemas sociales generados dentro de la salud, contaminación e imagen turística y ambiental.

La CANACO a finales de 1988 registro la existencia de más de 14, 000 mil puestos metálicos fijos y semifijos en el Distrito Federal (Véase *Anexo 2*); en 1993 se reportó la cifra de 149, 000 mil,²⁵ siendo las delegaciones de Cuauhtemoc y Venustiano Carranza las que registran un mayor índice, por lo que se considera que en los últimos seis años su proliferación no tiene cifra. Por otro lado, el desarrollo de esta práctica comercial informal se realiza al margen de los mínimos elementos de salubridad, higiene y seguridad, ya que se expenden por lo general toda clase de alimentos y antojitos preparados en los corredores y calles de la ciudad.

En la capital del país, estos grupos se encuentran identificados en la zona considerada como Centro Histórico donde generalmente se encuentran afiliados a alguna organización, asociación o frente de comerciantes, liderados por un representante ante las autoridades, quienes en coordinación con los partidos políticos sirven de amparo y gestoría ante las autoridades públicas, por lo que los hace inmunes ante los desalojos y agravios que sufren constantemente por las partes policíacas en la vías públicas.

Según datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) en 1991, de 53 zonas geográficas analizadas en el Distrito Federal se localizó a 41,700 puntos de venta de puestos fijos y semi-fijos en diversas avenidas y calles, siendo las de mayor actividad las del Centro

²⁵ *La Jornada*, 31 de agosto de 1993.

Histórico con 12,160; Tepito, con 6,288; La Merced, 2,865; Chapultepec, 1,911; La Villa, 1,307; Xochimilco, 1,102; mientras 16,067 se localizaron en otras delegaciones políticas.²⁶

En este sentido, aunque la práctica de estos grupos ubicados en los puestos metálicos se encuentra regulada por las diversas disposiciones administrativas de los mercados delegacionales a través de la concesión de permisos para su funcionamiento y licencias de control sanitario y las demás leyes hacia las actividades informales, en la realidad estos factores son relegados a segundo plano, por la cantidad de acuerdos y negociaciones de los líderes mediante la agrupación política oficial con las autoridades capitalinas facilitando su operación.²⁷

En este orden, en los últimos años el gobierno de la ciudad ha emprendido diversas medidas con el propósito de restringir en ciertas zonas urbanas la presencia galopante de este sector, principalmente en aquellas áreas de transporte, hospitales, escuelas, mercados etc., y en este sentido, respetar los diferentes acuerdos y lineamientos del *Bando de Policía y Buen Gobierno de la Ciudad de México* emitido en 1967; y actualmente el recién Bando del 8 de julio de 1993, pronunciado por la Asamblea de Representantes en el Distrito Federal.

De igual forma —y como veremos posteriormente sólo en el caso del Centro Histórico de la ciudad—, diferentes organismos públicos, oficiales y civiles han criticado de manera constante y conforme a sus intereses políticos y económicos tanto las acciones y medidas gubernamentales, como la persistente presencia de este sector en todas sus modalidades en la parte central de la ciudad.

Finalmente, se considera que el accionar del Comercio Informal en sus diferentes facetas no sólo ha sido un problema generado y reproducido por los diversos factores económicos ya señalados, sino que existen referentes políticos dentro de las acciones estatales del régimen para mantener el curso y la estabilidad política y económica de la ciudad, a fin no sólo de controlarlo sino de utilizar las diversas medidas para otros fines políticos como las elecciones o legitimación de algún programa público gubernamental.

La zona considerada como *Centro Histórico*, representa un nuevo trabajo por explicar de una manera objetiva y fundamentada en la realidad empírica, que el problema del ambulante es un problema persistente, con diferentes posiciones políticas y visiones hacia las medidas públicas

²⁶Bustamante, Carlos, *Op. cit.*, p. 270.

²⁷Véase Valentuela, Josefina, *Op. cit.*, p. 15-21.

gubernamentales formuladas y puestas en marcha dentro del primer cuadro.

Asimismo, como un problema económico-político formal que inevitablemente se encuentra en la agenda de gobierno de manera habitual, por lo que es necesario explorar las características, los actores, intereses y demandas de este fenómeno dentro de la coyuntura actual de la ciudad de México.

4. Política y gobierno en el Comercio Ambulante del Centro Histórico de la Ciudad de México en 1990-1992.

Con el propósito de conocer la dinámica del conflicto del Comercio Ambulante o de Vía Pública entre 1990 y 1992, en la zona considerada como Centro Histórico de la ciudad de México, el presente capítulo inicia contextualizando al Distrito Federal como un espacio socio-político donde se desarrollan diferentes procesos sociales que, de manera general, se presentan dentro de la sociedad civil y su relación con el Estado mexicano.

En este orden, se exponen las características principales del problema, así como la posición de los diferentes actores y sujetos sociales involucrados en el periodo histórico señalado que, en su conjunto y en mayor o menor medida, contribuyeron a la atención seria del conflicto en la agenda de gobierno de la ciudad, así como a la acción gubernamental a través del surgimiento de una política pública específica por la vía política e institucional.

4.1. Contexto socio-político y económico del Distrito Federal.

Analizar a la Ciudad de México como espacio socio-político, significa reconocer que es aquí donde toman curso y se concretan diversos procesos sociales que no solamente tienen que ver con las características, intereses y problemas de ella misma, sino con muchos otros ámbitos del país en su conjunto.

Entre diversas investigaciones¹ entorno al Distrito Federal, se plantea que éste posee una característica esencial que reside en un triple carácter, como asiento de los poderes federales, departamento administrativo, así como centro político y económico nacional.

En el aspecto político, la capital de la República Mexicana es considerada como el espacio donde los sujetos sociales y actores políticos constituyen la expresión de diversas fuerzas socio-políticas, económicas y culturales, que conviven, se enfrentan y se desenvuelven en ella, con el objeto de resolver sus conflictos, dar cause a sus demandas y viabilidad a sus proyectos.

En gran medida, la confluencia de actores en este espacio territorial, se realiza por que es

¹ Véase el ensayo de Incháustegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/La Jornada, Vol. 1, 1994.

aquí donde existen los principales ejes e interlocutores gubernamentales; por lo que, la ciudad ha sido y es el lugar donde se formulan y adoptan las principales decisiones de políticas públicas del régimen mexicano presidencialista. Asimismo, representa el escenario donde la concentración del juego político y de la vida partidaria se ha desarrollado bajo un esquema de centralización política y administrativa producto de la esencia y configuración histórica del Estado.

Cabe mencionar, que el Distrito Federal representa en la historia política y económica del país, el corazón de mayor movilización y atención del sistema político mexicano.

En la última década y particularmente en el sexenio que va de 1988 a 1994, en la zona metropolitana de la Ciudad de México la presencia de diferentes grupos y actores sociales dentro del sistema han evidenciado una dinámica creciente de los principales problemas y conflictos locales y nacionales.

Diversos procesos sociales que se gestan en el interior del país con problemáticas y características propias han recurrido, ante la incapacidad de sus respectivos gobiernos estatales y locales, o por su incompetencia en diferentes ámbitos sociales y asuntos políticos, a la capital como centro de atención y discusión de los problemas nacionales; básicamente, con visperas a lograr exponer sus demandas o punto de conflicto y, finalmente, tratar de situarlo como un asunto de interés público en la agenda gubernamental.

Teresa Incháustegui señala² que en la ciudad de México se produce un doble efecto de imagen y eficacia de los procesos políticos locales del país, que aumentan con la presencia de diversos actores y fuerzas políticas propias de la entidad, mismos que se manifiestan en dos ordenes. Por un lado, alcanzan en la urbe su más alto nivel de expresión, siendo un reflejo de lo que ocurre y persiste —con diferentes características— a nivel nacional. Por el otro, las movilizaciones que se dan en la ciudad fortalecen y refuerzan a las propias fuerzas locales que las capitalizan; al tiempo que convierten en interlocutores reales a los movimientos del interior del país que logran llamar la atención, gestionar y resolver aquí sus demandas, problemas y/o conflictos.

Por otro lado, y de acuerdo con Juan Manuel Ramírez Sainz, el cúmulo de problemas y demandas de la población, el desarrollo de los partidos políticos, sindicatos y un sin número de grupos en la ciudad, han condicionado a este espacio como el punto de mayores movimientos sociales no solamente propios, sino del interior del país. En su desarrollo y dinámica con que se

² *Ibidem.*, p. 252.

presentan en la capital, éstos se mezclan en expresiones colectivas y politizadas que buscan: 1) solucionar una demanda, necesidad o conflictos específicos; 2) enfrentar medidas aplicadas por el Estado y; 3) defender una situación justa contra quienes pretenden alterarla.³

Aunque, dentro del espacio sociopolítico de la ciudad en los últimos años ha existido una forma de alianza de las expresiones locales y nacionales que allí se manifiestan y confluyen, la presencia de los diferentes movimientos sociopolíticos que se dan en la capital presentan necesidades e intereses propios de clase, por lo que su interrelación no es uniforme.

Sin embargo, puede decirse que se ha desarrollado una movilización y politización de fuerzas que es asimilado en ciertas organizaciones políticas para el impulso y gestión de sus demandas; por lo que, se ha dado una incorporación de temas y ámbitos de la vida social al campo político dentro de la agenda nacional.

Como se apuntó en el apartado 1, conforme a las características de nuestro régimen político —al que se destacó con rasgos y tendencias burocrático autoritarias—, se moldea la forma de atención y estructuración de problemas en la agenda gubernamental, así como del proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.⁴

En el caso del D.F., éstas adquieren su máxima expresión como eje donde se dirimen los principales conflictos y asuntos problematizados, ya que aquí se enmarca el tipo de interlocutores reales del gobierno con la sociedad capitalina y del interior del país, en cuanto a las demandas, tipo de oferta política y en muchos casos la función y el modo de legitimación de autoridades y fuerzas políticas. En este sentido, varios analistas señalan que en la capital se configura una forma de mercado político con patrones, clientes, medios, recursos y formas de intercambio, que no sólo se realizan bajo el partido oficial, sino incluso por otras fuerzas políticas de oposición.⁵

En lo que respecta a la legitimación, históricamente el régimen ha basado el consenso local en favores y beneficios político-administrativos otorgados en servicios y programas subsidiados a ciertos grupos y fuerzas políticas dentro de la sociedad de forma selectiva, excluyendo a la gran parte de la demanda ciudadana del proceso de desarrollo político, económico y social; lo que, en

³ Véase, Ramírez Sainz, Juan Manuel, "Movimientos Sociales y Democracia en el Distrito Federal" en, Pablo González Casanova (Dir.) y Juan Manuel Ramírez Sainz (Coord.) *D.F. Gobierno y Sociedad Civil*. México, Ediciones El Caballito, 1987, p. 235-254.

⁴ Orlak, Oscar, "Políticas Públicas y Régimenes Políticos..." *Op. cit.*, p. 26.

⁵ Inchustegui, Teresa, *Op. cit.*, p. 253.

los últimos años, produjo un relativo distanciamiento de los canales oficiales y del propio gobierno de la ciudad por parte del interés público.

La crisis económica de los ochenta y su continuación en los noventa, provocó una fuerte reacción sociopolítica de los grupos más castigados por las medidas oficiales en la economía. Algunas de sus expresiones fueron patentes durante los sismos de 1985⁶; antes, durante y después del Proceso Electoral Federal de 1988, donde el régimen en el Distrito Federal vio seriamente cuestionado el funcionamiento político-administrativo y económico del sistema; y donde incluso por primera vez perdió una parte mayoritaria de votos en la contienda electoral.⁷

En este contexto, el régimen se vio con una desventaja relativa así como una debilidad política frente a una sociedad civil más demandante y participativa en los asuntos públicos; lo que condujo a imponer nuevas modalidades a su política de desarrollo social y, especialmente, a su política electoral.

Con el descontento popular producto de la crisis, la importancia que nuevamente asumieron los mecanismos de gestión política y de las políticas en diferentes rubros del entorno civil, fueron de suma relevancia en la contención y desactivación de conflictos sociales, más aun en el control y restablecimiento de la estabilidad política del sistema.⁸

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari el impulso que se dio a los viejos esquemas de organización política-administrativa, así como la integración de demandas y conflictos a la agenda política, evidenció la centralización del consenso bajo los liderazgos gremiales, el gestionalismo y la política clientelista; entendida como una relación entre dos partes de posición desigual, así como un intercambio de bienes o servicios no homogéneos y una relación interpersonal que preside ese intercambio.

En este periodo la presencia de los partidos políticos de oposición —principalmente del

⁶Consúltese Bustamante Lemus, Carlos, "Crecimiento Metropolitano y Políticas Urbanas" (especialmente el punto sobre Terremotos y Reordenamiento), en Bassols Baialla, Angel y González Salazar, Gloria, (Comps.), *Zona Metropolitana de la Cd. de México. Op. cit.*, p. 128-153.

⁷Véase Crespo, José Antonio, "El fracaso de la campaña electoral del PRI", en Leal, Juan Felipe, Jacqueline Peschard y Concepción Rivera (Eds.), *Las elecciones federales de 1988 en México*. México, FCPyS-UNAM, 1988, pp. 153-161.

⁸Como señala Manuel Ramírez Saiz, en la articulación entre los problemas urbanos y la política, el Estado asume un papel clave en el manejo y control de los conflictos a través de ciertas funciones políticas-administrativas que pretenden no sólo ordenar, administrar y controlar la estabilidad de la ciudad, sino propiciar las condiciones para la acumulación del capital. Véase *Movimientos Sociales*. México, Universidad de Guadalajara, 1992, p. 98.

Partido Acción Nacional y del recién formado Partido de la Revolución Democrática —, el auge de la demanda ciudadana, así como la creación de espacios de representación y legitimación política del régimen como la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1988, para algunos autores, no sólo representaron formas de expresión y canalización de demandas e intereses entre el gobierno, organizaciones y los movimientos sociales, sino en muchos casos y asuntos, reprodujeron la gestoría y formas neoclientelistas lejos de incorporar de manera legítima y con un marco de pluralidad política la atención y solución de problemas.⁹

En el campo de la problemática urbana, de los servicios de consumo colectivo, de necesidades específicas de un actor, grupo o gremio, el papel y competencia de las autoridades capitalinas —más orientada hacia la negociación y ajuste mutuo de intereses que a lo administrativo y normativo—, puede decirse que contrasta con el ámbito de acción y solución gubernamental.¹⁰

Cada vez son mayores los reclamos de la ciudadanía en cuanto a los procesos de toma de decisiones, solución de demandas urbanas específicas y concretas, nuevas modalidades de gestión gubernamental, y en suma la construcción de un “nuevo orden urbano”, el cual toma presencia y dinámica tanto en organizaciones y movilizaciones sociales como políticas, las cuales responden a los asuntos que formulan múltiples actores sociales que surgen y persisten en la ciudad y en el resto del país.

De tal forma, las diferentes demandas urbanas como la vivienda, el transporte, salud, contaminación, educación, abasto y comercio informal etc., que derivan en conflictos o asuntos problematizados constituyen una nueva forma de actuación política que responden a intereses de un sector específico de la sociedad civil. Asimismo, se fundamentan genéricamente con el Estado en la búsqueda no de una subordinación, sino de rescatar los espacios públicos e institucionales impuestos por el sistema en su vertiente burocrático-autoritario de poder, así como una complementariedad entre ambas.

En el ámbito económico, el Distrito Federal se ha convertido igualmente en el centro económico y demográfico principal del país. Es la expresión territorial y económica, primero del modelo de desarrollo, segundo, de los rasgos socio-económicos de los grupos sociales que la habitan y, tercero, de las peculiaridades de su inserción en el sistema político

⁹ Inchaústegui Romero, Teresa. *op. cit.*, p. 254.

¹⁰ *Ibidem.* p. 256-257.

De manera global, en el D.F., se produce cerca del 28% del producto interno bruto nacional de carácter no agrícola; en él se absorbe el 48% de los ingresos en materia industrial; 52.6% en la rama de servicios; el 45.5% específicamente en el comercio; y cerca de un 60% en el sector de transporte. Además, concentra el 68.3% del total en el sector bancario de capital; otorga el 73.3 por ciento de los préstamos hipotecarios a nivel nacional; y se llevan a cabo el 72% de las inversiones en valores y bonos. Un dato sumamente relevante es que en el D.F., se encuentra la zona cultural universitaria más grande del país e incluso del mundo concentrando un número variado de espacios de enseñanza media y superior, oficiales y privadas.¹¹

Sin embargo, con el cambio del modelo de desarrollo intervencionista del Estado desde los años setentas, el Distrito Federal ha presentado una variación en su composición económica y demográfica. Por un lado, la tendencia ha sido la generación en aumento de una vasta red metropolitana con otras entidades como el Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, con quienes forma más de 2 mil 300 km. cuadrados; y donde radican poco más de 25 millones de habitantes, quienes generan el 36% del PIB nacional. Por el otro, ante la fuerte concentración de las actividades económicas se ha presentado una tendencia hacia la descentralización y desconcentración de actividades económicas dinámicas, lo cual se refleja en la disminución de empleos y polarización del aparato productivo. Al respecto Teresa Inchaústegui apunta que:

"Durante los decenios de la industrialización protegida y el auge del aparato centralista, la Ciudad de México... fue un motor de crecimiento y generación de empleos. Cuando se da el giro estratégico en el cambio del modelo, se refuerzan las tendencias a la desindustrialización y a la terciarización."¹²

En efecto, con la crisis de los años ochenta y lo que va de los noventa, la reorientación del modelo económico neoliberal se ha profundizado en el D.F., y zona metropolitana en el orden económico. Asimismo, con el ingreso de México al GATT y la apertura comercial en el TLC, las actividades económicas en la industria presentan una acelerada desconcentración hacia otras urbes

¹¹Véase Castillo Medina, José A., *Distrito Federal: propuestas para un nuevo modelo político administrativo*. México, Tesis de Lic. en Ciencia Política, FCPyS-UNAM, 1993.

¹²Inchaústegui Romero, Teresa, *Op. cit.*, p. 280.

y entidades fronterizas del país.¹³

En la capital, éstas se han desarrollado bajo una concentración de capital dentro del aparato productivo; aunado al surgimiento fragmentado de medianas y pequeñas empresas de carácter informal, con escasa competencia y que obedecen a alternativas netas de subsistencia.

En este contexto, el Distrito Federal presenta en los últimos años tendencias contradictorias en el desarrollo de su economía, la cual si bien ha concentrado la mayor parte de la producción industrial, de servicios, y capital entre otras, presenta una nueva fase de industrialización con una estructura dual y de menor dinamismo en el empleo permanente y estable.

Algunas de sus manifestaciones coyunturales son el crecimiento del sector informal; la tendencia hacia la polarización del aparato productivo; la cada vez más marcada diferenciación de los estratos de ingreso y de empleo productivo; siendo éste —según diversas cifras—, cada vez más precario y hacia el ámbito terciario (*Anexo III*).

En suma, se presenta un proceso de regionalización económica con otras entidades del país lo cual deriva en una desindustrialización y terciarización económicas y, por lo tanto, en el aumento de actividades de naturaleza informal, en especial del Comercio Ambulante.

Tomando como referencia e contexto anterior, en el Distrito Federal las actividades informales en su vertiente de subsistencia y alta rentabilidad, así como en sus modalidades de tianguis, concentraciones de ambulantes, puestos fijos y semifijos en la vía pública, han sido en las últimas décadas no sólo una de las expresiones más concretas de las contradicciones económicas metropolitanas, sino un ejemplo de los movimientos políticos generados en la ciudad.

Las delegaciones políticas donde la presencia de este segmento de la población ha tenido no sólo una presencia de tipo económico, sino de carácter político en los últimos años de los ochenta y durante los noventa han sido las de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y, específicamente, en el perímetro conocido como Centro Histórico de la ciudad de México; espacios que poseen rasgos propios donde podemos identificar porque se desenvuelve ahí el conflicto del ambulante.

¹³ El Distrito Federal con sus zonas conurbadas ha pasado por un proceso de complementación económica, que en el caso con el Estado de México, el ritmo de crecimiento industrial pasó de 1960-1970 de 170% a 63% en 1980-1990.

4.1.1. Características socio-demográficas de la Delegación Cuauhtémoc.

En el caso de Cuauhtémoc, es la delegación que ocupa 3,309 hectáreas de la parte central de la entidad. Tiene una superficie de 2.16% en la que se aloja el 72% de las empresas paraestatales, el 50% de entidades no sectorizadas como el IMSS, y el ISSSTE; en ella radica el 26% de la administración central del gobierno capitalino con un 88.79% del total de empleados en la urbe.¹⁴

Según datos del Plan Parcial Delegacional de 1990, en Cuauhtémoc, el 38.2% del territorio es utilizado para los servicios; cerca de 11 kilómetros cuadrados equivalen a usos mixtos; el 6.5 de Km² o 20.6%, equivale al uso habitacional y cerca del 4.8% corresponde al desarrollo de la industria.

Históricamente, en esta delegación se ha concentrado la mayor parte de la población de la ciudad e incluso del país. No obstante, en la actualidad la población ha pasado de un 1,049,079 habitantes, en 1950, a 595,960 en 1990, por lo que ha disminuído aceleradamente.¹⁵

De manera global, en esta demarcación existen todo tipo de servicios sociales en materia de salud, comercio, educación, esparcimiento, servicios financieros, empresariales, políticos y culturales del país, entre muchas otras actividades. Sin embargo, a lo anterior hay que agregar que en este espacio urbano se presentan una serie de problemas y conflictos urbanos de naturaleza política, económica y social que la definen como una de las zonas más conflictivas y potenciales de la ciudad de México.

En este sentido, se calcula que entre 1990 y 1991 se registraron alrededor de 2,039 acontecimientos de naturaleza política ejemplificada en marchas, protestas, mítines, bloqueos, huelgas de hambre, paros etc., como producto de diversas expresiones, intereses, demandas y necesidades urbanas de la población en general; y además por que ahí se concentran -como se señaló- los centros de decisión política y administrativa más importantes del régimen político.¹⁶

¹⁴ Véase *Plan parcial delegacional. Delegación Cuauhtémoc*. México, D.F., Departamento del Distrito Federal, 1990.

¹⁵ Datos del INEGI en el *XI Censo General de Población y Vivienda de 1990*. México, INEGI, 1990.

¹⁶ Según datos de *La Jornada* del 20 de febrero de 1991, las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc e Iztapalapa generaron 55.43% de las manifestaciones registradas en la ciudad. En 1990 se efectuaron 1,044 movilizaciones relacionadas con demandas de competencia del D.D.F. (laborales, sindicales, vivienda, antigobiermistas, comercio ambulante, cartera vencida, partidos políticos, transporte etc.), en Cuauhtémoc se registró 96 manifestaciones que equivalen al 17.68% de un total de 500, sin considerar por supuesto las de 1992 y 1993.

4.1.2. Características socio-demográficas de la Delegación Venustiano Carranza.

La delegación Venustiano Carranza se encuentra en una superficie total de 2.47% del D.F., con 35.55 Km. cuadrados. Esta posee poco más de 500 mil habitantes de diferentes estratos medios y bajos. Al igual que Cuauhtémoc su población ha disminuido al pasar de 1970 a 1990, de 782,762 a 519,628 habitantes respectivamente.¹⁷

Aunque, en esta demarcación se concentra una vasta red de infraestructura en servicios básicos e hidráulicos, así como educativos, de salud y cultura entre otros, la demanda de vivienda, desarrollo de centros de abasto, ampliación de áreas verdes y recreación han sido constantes de los habitantes de la entidad. Destaca como ejemplo de ello, al igual que las delegaciones circunvecinas de Gustavo A. Madero, Iztacalco y Cuauhtémoc, la carencia de zonas verdes puesto que concentra sólo el 0.51 de km., cuadrados y, por el contrario, posee un amplio y complejo sistema de comunicaciones viales, por lo que la ubican como un espacio propicio para la generación de movimientos sociales y reclamos político públicos de los ciudadanos.

En esta delegación existen poco más de 160 escuelas primarias, 366 de nivel medio y 3 de nivel superior, además de 27 consultorios médicos, 11 centros de convivencia, 8 teatros y 4 auditorios entre otros, para una población que exige una mayor demanda y atención en servicios básicos como la salud, cultura, abasto y recreación.¹⁸

Al igual que Cuauhtémoc, en Venustiano Carranza la existencia de conflictos y problemas urbanos presentes en la agenda la sitúan como una de las de mayor atención en la gestión pública; uno de los principales problemas es el que se refiere a la presencia y expansión del comercio informal y/o ambulante en las principales avenidas y vías públicas de la región central y oriente de la ciudad.

La zona del Centro Histórico abarca tanto Cuauhtémoc y Venustiano Carranza y en estas delegaciones el problema del ambulante ha sido uno de los asuntos presentes en el desarrollo comercial de ambas localidades. En Cuauhtémoc existen tres zonas con una alta intensidad ubicadas en Tepito, San Cosme y el Centro Histórico, éste último lugar decretado patrimonio

¹⁷ Véase *Plan parcial delegacional. Delegación Venustiano Carranza*. México, D.F., Departamento del Distrito Federal, 1990.

¹⁸ *Ibidem*.

histórico de la humanidad por la UNESCO en 1987.

Cabe agregar que el primer cuadro de la ciudad, alberga a 1,436 monumentos, de los cuales destacan 44 de carácter religioso y 215 de declaración específica, así como una vasta cantidad de centros culturales. Asimismo, comprende una parte de la delegación Venustiano Carranza en la cual se tiene 60 manzanas donde existen poco más de 350 viviendas; 16 de ellas son unidades habitacionales y cerca de 400 son locales comerciales formales. Aunado al comercio ambulante con más de 10 mil establecimientos de tipo fijo y semifijo registrados en 1990 en diversas calles y avenidas del centro de la ciudad, y que en conjunto forman una megaconcentración comercial que contrasta con una población permanente de casi 2 millones de personas y una transitoria de poco más de 100 mil personas por día, así como otras manifestaciones y problemas en el terreno de la salud, transporte y vivienda principalmente.

Con este universo político, económico y social, nos abocaremos al inicio y dinámica del conflicto suscitado entre gobierno, vendedores ambulantes, sector privado y otros actores políticos entre 1990-1992; los que en su conjunto marcaron diferentes fases y procesos políticos para llegar a una política pública en aras del control y estabilidad política de la principal ciudad del país.

4.2. Agenda gubernamental y el conflicto del ambulante en el Centro Histórico.

El desarrollo del comercio ambulante o de vía pública en la zona central del D.F., ha sido una actividad histórica caracterizada por diferentes etapas de auge y expansión. Al igual que otros problemas de tipo socio-económico, consideramos que su presencia dentro de la agenda de gobierno capitalino se encuentra ubicada como un asunto específico y habitual por las autoridades.

Desde el inicio del sexenio Salinista, el problema del ambulante y del sector informal en la economía fue considerado en la agenda nacional, ejemplificado de manera general y abstracta en el

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.¹⁹ No obstante consideramos que, aunque el problema en su generalidad se encuentra insertado como un objetivo dentro del plan, éste no significa necesariamente que sea de carácter prioritario o formal dentro de la agenda.

Sin embargo, en el contexto del Distrito Federal, los informes de gobierno señalan algunas de las líneas particulares e institucionales en la entidad para enfrentar el problema dentro de las agendas formales y específicas para el gobierno de la ciudad.

En 1989, el Poder Ejecutivo señaló que los problemas en la capital del país habían alcanzado límites: el abastecimiento del agua, el transporte, la contaminación, la excesiva concentración de las actividades económicas, el rezago de viviendas entre otros, fueron puntos de mención recurrente y de prioridad en el informe.²⁰

En el caso del ambulante del Centro Histórico, se destacó directamente que las zonas tradicionales y de patrimonio histórico debían ser objeto de respeto y valor por su significado público para la ciudad, el país y sus habitantes. Por lo que, se iniciarían trabajos de restauración de inmuebles y espacios urbanos con programas "sin antecedente" en la historia de la ciudad; la construcción de vivienda popular y media en la zona de la merced y la construcción de mercados debidamente acondicionados para alojar al comercio ambulante serían puntos a considerar en la agenda para la capital.

En el informe de 1990 por primera vez el gobierno definiría dentro del análisis de la ciudad, la importancia de formular políticas públicas acordes tanto para la urbe, como para comerciantes establecidos y vendedores ambulantes una vez identificado el problema en la zona.

¹⁹ Desde 1988 el problema del Sector Informal en la economía ya había sido integrado a lo que Roger W. Cobb y Charles D. Elder llaman Agenda Sistemática, ejemplificada en el caso de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y en el cual se señaló que:

"En los próximos años, la Ciudad de México será parte del proceso de transformación de la economía nacional, para lo cual debe hacer compatible la generación de empleo y bienestar con un mayor desarrollo regional y con las nuevas condiciones de competencia de la economía mexicana. La capacitación será central para impulsar la transformación de la economía informal en una de más altos ingresos, y en la generación de empleos a partir de pequeñas empresas, innovación tecnológica y la adopción de métodos modernos de organización del trabajo y de comercialización..."

Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo*, México, D.F., 1989-1994, p. 119 (subrayado nuestro); Véase también Roger W. Cobb y Charles D. Elder, *Participación en Política Americana. Dinámica de estructuración de la agenda...*, op. cit. p. 111-120.

²⁰ Salinas de Gortari, Carlos, "El Distrito Federal en los Informes Presidenciales" en, *Economía Metropolitana* N° 9, México, D. F., Fundación Cambio XXI, Serie Documentos, Vol. 2, noviembre de 1993, pp. 1-31.

En este sentido, se destacó nuevamente el significado histórico del centro de la metrópoli y la creación de espacios comerciales. Aunque el texto no abunda en los mecanismos para enfrentar el problema se señaló que:

“El comercio ambulante merece atención para lo cual [según el informe] se iniciaron trabajos de construcción de nuevos mercados y pasajes comerciales que permitirán ordenar la presencia de esta actividad en la zona del Centro Histórico y diversas áreas conflictivas de las delegaciones sin afectar una actividad de la que dependen económicamente un gran número de familias.”²¹

De esta manera, se considera que desde 1989 y 1990, el ambulante reforzó no sólo su presencia en la agenda sistemática, sino también de alguna forma a nivel formal y específico, puesto que estas líneas generales marcarían las pautas para iniciar un proceso de análisis, negociación y propuesta de solución al problema con los actores en la zona; dinámica que, como veremos, contiene sucesos específicos que propiciaron la inserción del asunto en la llamada agenda institucional de manera seria y activa dentro del primer cuadro de la ciudad de México.

4.2.1. Características y dinámica del conflicto en el ambulante.

En alguna ocasión el cronista Bernal Díaz del Castillo indicó que “en ningún lugar del mundo los españoles habían visto tanta gente comprando y vendiendo como en la Plaza Mayor”. Desde entonces y a lo largo de la historia reciente de nuestra ciudad el conflicto del ambulante ha estado presente entre habitantes y autoridades como una actividad de alta proliferación en la sociedad.

A partir de 1951 las actividades informales sufrieron un primer intento de “reacomodo” por el entonces regente de la ciudad Ernesto P. Urruchurtu, ante el crecimiento masivo y sin control de éstas en las principales calles y avenidas centrales.

La nueva construcción arquitectónica que se le imprimió a la ciudad en esa época, impulsó un programa de construcción de mercados públicos a fin de evitar el crecimiento desordenado de los entonces casi 20 mil ambulantes reconocidos oficialmente en la capital. Mercados como el de La Merced, San Cosme y Coyoacán se utilizaron para reordenar dichas actividades como parte de los proyectos públicos similares.

²¹ *Ibidem*; los corchetes son nuestros, p. 10.

Desde estas fechas y hasta principios de los años noventa —como se vio anteriormente—, no sólo ha cambiado la fisonomía de la ciudad, sino las condiciones políticas, económicas y sociales del país; aspectos que directamente incidieron en el aumento del ambulante.

Son diversas las fuentes y datos que arrojan investigaciones sobre la magnitud de este fenómeno. Para el Departamento del Distrito Federal (DDF) en las 16 delegaciones capitalinas se concentra cerca de 70 mil 730 ambulantes. Mientras para la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) el número es el doble con 149 mil. No obstante, cifras en 1990 ubican que tan sólo en el Centro Histórico se tenía detectado a más de 15 mil vendedores agrupados en diferentes organizaciones y corporaciones.²²

Aunado a lo anterior, pensamos que los acontecimientos ocurridos entre vendedores ambulantes y gobierno, no sólo definen un conflicto de tipo doméstico generado por nuestras reglas sociales, estructuras políticas y económicas, sino un problema público potencial y conflictivamente en ascenso en la sociedad.

En 1990 el gobierno de la ciudad reconoció formalmente —y dentro de la propuesta presidencial—, que la situación del ambulante era un “problema social” generado por diez años de crisis económica, por lo que se señaló la urgencia de preparar una “salida estratégica” por la vía institucional y conforme a actitudes fuera de la provocación, la violencia y dentro de un marco de pluralidad política a fin de respetar los derechos de la ciudad.

En este lapso, el entonces secretario general de gobierno del D.F., Manuel Aguilera Gómez, precisó que la indefinición jurídica existente en el problema del ambulante había provocado la formación de intereses económicos, el clientelismo político y la falta de control del gobierno.²³

Sin embargo, por encima de las declaraciones, una de las acciones recurrentes de la regencia capitalina fue establecer acuerdos y promesas informales que llevaran a controlar la dinámica comercial de la zona; proponer la elaboración de censos y padrones y, posteriormente, formalizar un proyecto de acuerdo con los vendedores ambulantes y comerciantes establecidos.

Como ejemplo de ello, destaca que en 1989 el gobierno de la ciudad impulsó un programa piloto de reordenamiento en la vieja zona de La Merced a fin de determinar una posible salida al

²² *La Jornada*, 30 de agosto de 1993, p. 32.

²³ Martín, Cristina, “La indefinición jurídica, origen de los intereses económicos en el comercio ambulante” en *La Jornada*, 4 de abril de 1990, p. 19 y 140.

conflicto con ambulantes identificados en la delegación Venustiano Carranza. Se construyó la "Plaza San Ciprián", la cual con un costo de 16 mil millones de pesos pretendía albergar a 1,957 locatarios bajo el régimen de propiedad en condominio.

Sin embargo, en esta ocasión se dijo que el proyecto había sido un rotundo fracaso ante la falta de consenso con los grupos y el aporte económico de 16 mil pesos tan sólo para su asignación; el resultado fue la invasión nuevamente de las calles en ese lugar.²⁴

Aunque las autoridades capitalinas empezaron desde estas fechas a tratar de cuantificar tanto en Venustiano Carranza como en Cuauhtémoc un número aproximado de espacios comerciales requerido para los ambulantes, en realidad se pretendía definir el problema e incorporarlo a la agenda para su control político formal.

En marzo de 1990, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) convocó a la realización de un foro de consulta sobre el ambulante con diversos especialistas y actores en el problema. Todo ello con miras a analizar el conflicto y establecer los fundamentos para una reglamentación específica y actual, ya que las últimas disposiciones databan de 1951 y del 11 de octubre de 1967 en el Reglamento de Mercados y en el Acuerdo para ejercer el Comercio en la Vía Pública, respectivamente. Finalmente, el foro sólo traería la agudización del conflicto y diversas posiciones ligadas a intereses de grupo.²⁵

En el evento se definió a los principales actores del problema representados en: comerciantes establecidos agrupados en la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y los comerciantes afiliados a PROCENTRICO; los locatarios de mercados públicos, los puestos fijos, tianguis y mercados sobre ruedas; y las concentraciones de ambulantes, integrados estos últimos en el Centro Histórico en más de veinte organizaciones; así como a los partidos políticos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD) fundamentalmente.

Para los dos primeros, se consideró que el comercio en la vía pública es una actividad ilegal que viola la reglamentación mercantil por lo que a sus practicantes debía reubicarse e incorporarlos a un régimen formal, ya que es una competencia desleal. Los segundos, afirmaron

²⁴ Omaña Reyes, Alejandro, "Fracasó el mercado San Ciprián para ambulantes" en *Tribuna*, 6 de mayo de 1993, p. 5.

²⁵ Zamarripa, Roberto, "La ARDF propone no afectar liderazgos ni ubicación de los comerciantes callejeros" en *La Jornada*, 8 y 9 de abril de 1990, p. 12 y 28; 7 y 32.

que las actividades ambulantes son origen de problemas sociales; por lo que se exigió la prohibición de su presencia comercial junto a los mercados públicos, lugar de asentamiento inevitable para sus ventas.

Para los ambulantes, su labor es una forma de vida y subsistencia ante la crisis y falta de empleo. Se demandó respeto por parte de los líderes a sus actuales ubicaciones fuera de la violencia; así como la intervención de las autoridades para evitar los monopolios e intermediarismos en el caso de los tianguistas.²⁶

Finalmente, para los partidos políticos de la ARDF, el comercio en la vía pública es un espacio laboral económico alternativo y un recurso de adaptación de la población. Además de que también se deriva de la falta de coordinación existente entre la construcción de mercados y sistemas eficientes de abasto en el Distrito Federal.

Con excepción de la fracción del PRD, que en varias ocasiones abandonó la discusión ante la falta de análisis de fondo hacia el problema, las conclusiones y propuestas del foro se centraron en mecanismos de transparencia entre autoridades y vendedores; precisión de facultades entre las delegaciones para evitar irregularidades y acuerdos fuera del consenso y participación social. Curiosamente —como lo anunció el PRD— nunca se señaló a la corrupción de las autoridades y al papel de los partidos políticos y líderes de ambulantes como un origen más de su tolerancia y concentración anárquica.²⁷

Un acto similar entre sus afiliados priístas, cardenistas e independientes de diversas zonas del D.F., fue el realizado por la Coordinadora de Organizaciones de Comerciantes Ambulantes (COCA), a fin de formular una opción de integración a la economía formal por los vendedores ambulantes, mismo que trajo la atención en la agenda de gobierno, por sus propuestas de reordenación, desaparición de inspectores en vía pública, expedición de un reglamento con base en el consenso, respeto al derecho de trabajo, libre asociación, elección de posiciones políticas y religiosas entre otras; objetivos que las autoridades y los representantes del comercio establecido

²⁶ *Ibidem.*, p. 28.

²⁷ No obstante, fue hasta los últimos meses de 1991 cuando la Asamblea de Representantes del D.F., señaló y reconoció la urgencia de que esta instancia diera apoyo y recabara las denuncias que presentaran los comerciantes ambulantes en contra de líderes y funcionarios menores ante actos de corrupción en la asignación de los espacios públicos, véase *Exelsior*, 22 de noviembre de 1991, p. 4.

analizarían en función más de sus propios intereses que hacia la solución del conflicto.²⁸

No obstante que en ambos foros la existencia de intereses económicos y políticos en pugna sólo coadyuvaron a propuestas de control en la zona, más que hacia vías para atacar de fondo el problema, el análisis del ambulante en sus diferentes modalidades tuvo una alta presencia en los medios de comunicación masiva y entre los estudiosos de los problemas urbanos de la ciudad, por lo que se considera que éstos representaron mecanismos de disparo para reafirmar la presencia del conflicto dentro de las agendas de gobierno delegacionales del Departamento del Distrito Federal.

Entre las principales calles detectadas del conflicto se encuentran en Cuauhtémoc: *Palma, Motolnía, Gante, Moneca, Academia, Rep. de Honduras, Rep. de Nicaragua, José María Izazaga, Jesús Carranza, Rivera de San Cosme, Aldaco, Meave, Aztecas, Independencia, Balderas, Baja California e Insurgentes, Metro Insurgentes, Sullivan, San Pablo, Santo Tomás, Mesones, Roldán, Manzanares, Soledad, Corregidora, Rep. Guatemala, Mixcalco, San Ildefonso, Rep. Venezuela, Rep. Colombia, Rep. Bolivia, Rep. Argentina, Carmen, Justo Sierra, Delicias y Vizcafnas.*

En Venustiano Carranza se identificó principalmente a las calles de *Anillo de Circunvalación, La Vlga* y la *Calzada Ignacio Zaragoza.*

Los problemas del ambulante en el Centro Histórico aumentan cuando la actividad alcanza sus máximas concentraciones a finales de cada año e inicio del próximo (septiembre a enero, periodo de mayores conflictos con el comercio establecido y autoridades); después de estos meses la actividad disminuye dispersándose por la ciudad y sólo aumenta los fines de semana de cada mes (viernes y sábado).²⁹ También se observa a un gran grupo llamado regular y otro eventual, localizado fundamentalmente en zonas de recreo y conexión vial (Metro, mercados públicos, parques, jardines etc..) al que generalmente se identifica con los vendedores "toreros", llamados así porque supuestamente no pertenecen a ningún grupo u organización.

En estas zonas, el entonces presidente de la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados Demetrio Sodi de la Tijera, señaló no sólo decidir la reubicación de los ambulantes en estos lugares, los giros y lugares restringidos, sino un censo elaborado por las autoridades

²⁸ Hernández Montiel, Norberto, "La COCA plantea integrar ambulantes a la economía formal", en *La Jornada*, 11 de enero de 1991, p. 19.

²⁹ Valenzuela, Josefina. *Op. cit.*, p. 16.

capitalinas y su cotejo con el propio de las organizaciones de comerciantes a fin de evitar que el problema político fuera mucho mayor.³⁰ No obstante dicha propuesta, para los ambulantes el reconocimiento inicial de respeto a su persona y a su actividad de trabajo, se constituyó como un elemento y símbolo indispensable para entablar cualquier diálogo y llegar a bases que permitieran acuerdos formales en la agenda gubernamental.

A mediados de 1990 la dinámica del conflicto se orientó básicamente hacia la búsqueda de posiciones y "amarres" políticos entre los líderes de ambulantes con las autoridades a fin de precisar una salida parcial al problema, lejos de encauzar una solución definitiva (aunque siempre se aseguró lo contrario).

Ignacio Vázquez Torres, delegado en Cuauhtémoc (hasta mediados de 1990) y Guillermo Orozco Loreto, protagonizaron algunos momentos iniciales de la negociación con los líderes de ambulantes en el Centro Histórico. En la gestión del primero, se llegó a hacer uso de grupos de granaderos y policías en varios desalojos y retiros de ambulantes de la Alameda Central lo que propició, posteriormente, la asignación de "calles fijas" en la zona. Estos últimos hechos generaron que un sector de ambulantes identificado principalmente con el partido de Estado, liderado por Guillermina Rico, se impulsará por una propuesta de reordenación; mientras un amplio grupo encabezado por la lideresa Alejandra Barrios, mostró su desacuerdo ante la visión selectiva y capular del gobierno y comerciantes establecidos hacia el conflicto. Posiciones que en palabras de los ambulantes "requieren de una consulta y redistribución de espacios ya que la cosa no es pareja".³¹

La proliferación del ambulante no sólo en el primer cuadro sino en el resto de las delegaciones del D.F., propició conflictos específicos ligados directamente al uso de la violencia, misma que produjo una mayor atención de la opinión pública hacia el problema y por tanto entre las autoridades.

El 4 de abril de 1990 ambulantes de Iztapalapa pertenecientes al grupo "Unión Cuicahuac", realizaron un plantón *nudista* ante la Asamblea de Representantes para exigir el respeto a su persona y zona de trabajo, los cuales fueron reprimidos por las autoridades. Unas semanas

³⁰ Zamarripa, Roberto, "Padece el D.F., un drástico cambio en el uso de suelo", en *La Jornada*, 8 de abril de 1990, p. 1 y 16.

³¹ Hernández Montiel, Norberto, "Rico, por la reordenación; barrios pide redistribución", en *La Jornada*, 8 y 9 de enero de 1990; 8 de abril de 1990.

después, se llegaría en ese lugar a un acuerdo con la delegación permitiéndose la venta comercial los fines de semana ante la presión política de los ambulantes y otros grupos demandantes en el lugar.³²

En los meses de julio, septiembre, noviembre y diciembre de ese mismo año, se suscitaron enfrentamientos constantes entre vendedores ambulantes e inspectores de la vía pública en las principales aceras de las avenidas y calles del Centro Histórico, lo cual condujo a precisar el conflicto con cada uno de los líderes involucrados.³³

En el mes de enero de 1991, el nuevo delegado en Cuauhtémoc, Guillenno Orozco Loreto, indicó junto con Roberto Albores Guillén delegado en Venustiano Carranza, que el gobierno frente al conflicto del ambulante sólo pretende reordenarlo de manera integral y dentro de la ley dicha actividad para su control. Sin embargo, paradójicamente ambas delegaciones otorgarían permisos a líderes y organizaciones específicas, a fin de ubicarlos temporalmente y, al mismo tiempo, identificar las calles, organizaciones y representantes de mayor conflicto.³⁴ Estas acciones crearon diversos ataques tanto de grupos ligados al comercio establecido, como especialmente entre los ambulantes no identificados con el partido oficial.

A partir de 1991 la regencia capitalina inició agilizadamente la recopilación de las principales demandas de ambas partes a fin de conciliar posiciones y preparar la llamada salida estratégica del conflicto, por la vía de la negociación política y el "mutuo ajuste de intereses" dentro del problema.

Lo anterior es claro a mediados de 1991, ya que una de las principales encomiendas hechas por el régimen político al regente de la ciudad al inicio del sexenio, fue crear las condiciones políticas y sociales en la ciudad rumbo al proceso electoral federal de 1991, así como recuperar los espacios y la confianza político-electoral perdida por el PRI entre los grupos y corporaciones de la

³² Calderón Gómez, Judith, "Plantón nudista de los ambulantes de Tzotzpalapa", *La Jornada*, 3 y 4 de abril de 1990.

³³ Hernández Montiel, Norberto, "Impiden granaderos se instalen vendedores sobre 16 de septiembre", *La Jornada* 18 de julio de 1990, p. 19; *La Jornada*, 25 de julio de 1990, p. 17; Ballinas, Víctor, "ARDIF: solapan autoridades ambulante en el metro", *La Jornada*, 25 de julio de 1990, p. 17; "Violento desalojo", *La Jornada*, 4 de octubre de 1990, p. 19; Ballinas, Víctor, "Cierra el Metro estaciones para controlar el ambulante", *La Jornada*, 3 de diciembre de 1990, p. 19.

³⁴ "Fueron retirados los Comerciantes Ambulantes Adicionales en el D.F.", en *El Financiero*, 8 de enero de 1991, p. 36 y *La Jornada*, 23 de febrero de 1991, p. 29.

metrópoli desde 1988.³⁵

En el mes de abril de ese año, el regente Manuel Camacho Solís compareció ante la Asamblea de Representantes del D.F., a fin de plantear las bases de una reforma política para la ciudad. Por instrucción presidencial, Camacho abundó en los contenidos del tipo de reforma necesaria para mejorar la relación gobierno-sociedad civil. En esta dijo que:

"En la ciudad de México conviene precisar que tipo de reforma política se quiere para mejorar la relación del gobierno con la sociedad, para aumentar los actos de control social sobre los actos de autoridad, para que los órganos de gobierno se controlen y limiten entre sí y para fortalecer la organización de la sociedad y su participación en las decisiones públicas."³⁶

En la comparecencia, también se manifestó que al término de las elecciones federales de 1991 se impulsaría un proceso de consulta con partidos políticos, sociedad y gobierno a fin de proponer entre otros elementos, nuevas formas de representación directa e indirecta compatibles con el gobierno. Asimismo, se habló de incluir reformas a la administración pública, participación ciudadana, seguridad pública y justicia.

En el ámbito de la agenda urbana se señaló el impulso del gobierno en materia de transporte, contaminación, equilibrios sociales, empleo, agua, finanzas públicas y el rescate del Centro Histórico en la parte central de la ciudad. Cabe mencionar que mientras varios reglamentos en materias específicas se turnaron a la Asamblea para su consideración jurídica, el problema del ambulante no se abundó todavía como un punto serio dentro de la agenda, aún existiendo protestas y plantones, así como desalojos y extorsión de funcionarios hacia ambulantes en diferentes puntos de la urbe.

Creemos, junto con la óptica de analistas y representantes de los partidos políticos de oposición, que la propuesta del regente en ese momento se enfocó más hacia beneficios de tipo político electoral con miras a los resultados del 18 agosto de 1991, al frenar diversas iniciativas de discusión como el ambulante en el Centro Histórico.³⁷

³⁵ Véase Gómez Tagle, Silvia (coordinadora), *Las elecciones de 1991: la recuperación oficial*. México, D. F., La Jornada Ediciones/G V Editores, Serie Disidencias, 1993.

³⁶ "Comparecencia del Regente del Departamento del Distrito Federal ante la Asamblea de Representantes del D.F." *La Jornada*, miércoles 17 de abril de 1991, p. 20-21.

³⁷ Véase Gómez, Pablo, "D. F.: reforma política", *La Jornada*, viernes 19 de abril de 1991, p. 5; martes 21 de mayo de 1991, p. 7; y jueves 8 de agosto de 1991, p. 6

Hacia el mes de mayo de 1991 —según datos de *La Jornada*—, más de 20 mil vendedores ambulantes integrados en 13 organizaciones formaron un frente común para evitar ser desalojados de las calles, a quienes califican como “su vida y centro de trabajo”, ante las amenazas físicas de grupos policiacos en la zona con el pretexto de su remodelación. En este contexto, la propuesta del regente de fomentar una zona altamente comercial estuvo presionada y apoyada en gran medida por los representantes del comercio establecido agrupados tanto en CANACO como en PROCENTRICO, lo que puso en evidencia no sólo el alto interés de explotación económica del lugar, sino la falta de acuerdos logrados con ambulantes de la zona.

En este mismo mes informales de la Coordinadora de Ambulantes (COCA) y de la lideresa Alejandra Barrios, realizaron una marcha del Monumento a la Revolución al Zócalo capitalino para exigir su inclusión en la formulación del programa de recuperación del Centro Histórico. En gran medida, se trató de grupos vinculados directamente con el partido oficial en apoyo a los candidatos y a la gestión del regente capitalino.

En este sentido, desde diciembre de 1990 el secretario de gobierno del DDF, Manuel Aguilera Gómez, se había mostrado decidido a controlar el comercio ambulante en la zona central del D.F., y a disminuirlo gradualmente en las delegaciones capitalinas. En aquel entonces señaló que “no se permitiría el ambulante en el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) y en 20 calles del Centro Histórico”. Sin embargo, al ser destapado en mayo de 1991 como candidato del PRI al Senado de la República se cuestionó su postura política al utilizar a grupos de ambulantes como gestión y “acarreo” en actos de campaña.³⁸

Por otro lado, hacia el mes de junio el regente de la ciudad acudió al viejo barrio de La Merced —controlado por Guillermina Rico— en entrega de puestos de “La Nave Mayor”. Para varios medios y analistas este acto confirmó: por un lado, la fuerza y control político que tienen los ambulantes en esa zona y el respaldo que pueden ofrecer a cualquier partido político; y por el otro, se observó el apoyo a los candidatos del PRI a la Asamblea del D.F., y al Senado de la República, así como las cualidades populistas del régimen de la ciudad.³⁹

Contrariamente, durante este mes el mercado de La Merced sufrió un incendio que originó la

³⁸ Véase *La Jornada*, mayo de 1991; *Excelsior*, 25 de junio de 1991, p. 3.

³⁹ *La Jornada*, miércoles 19 de junio de 1991, p. 40 y 16; Cf. Garrido, Luis Javier “El voto por el PRI” en *La Jornada*, viernes 28 de junio de 1991, p. 10.

pérdida de locales y por tanto la invasión de calles y avenidas de la zona. Por tal motivo, la Asamblea del D.F., citó a comparecer al delegado en Venustiano Carranza, Roberto Albores Guillén, el cual señaló que se impulsaría un proyecto concertado de "Reordenación Integral" con la construcción de obras a través de fideicomisos hechos por el Banco de Pequeño Comercio (BANPECO), a fin de albergar a ambulantes afectados por el incendio y a locatarios inconformes reubicados en el mercado de San Ciprián.⁴⁰

Estos sucesos, además de la coyuntura política electoral favorable al partido oficial el 18 de agosto de 1991, trajeron como resultado una mayor presión al gobierno por parte de la opinión pública, comerciantes establecidos y partidos políticos ante la falta de voluntad pública y el manejo político demostrado hasta ese momento hacia el problema.

La presencia constante del ambulante y su proceso de inserción a la agenda política, se agudizó a finales de 1991 e inicios de 1992 con la llegada decembrina y el año nuevo ante las invasiones masivas de calles, avenidas y estaciones del Metro, lo cual generó nuevas contradicciones entre las declaraciones y hechos del gobierno, ante las protestas, enfrentamientos y desalojos entre comerciantes establecidos y líderes de ambulantes.⁴¹

De manera específica el 10 de enero de 1992, el comercio establecido llevó a cabo una protesta enérgica al gobierno, al cerrar sus negocios ante la tolerancia y proliferación de ambulantes en la zona. Más tarde éste sector efectuaría un plantón en el Zócalo capitalino en demanda de acciones concretas para su reacomodo.

El día 21 del mismo mes el presidente de la CANACO, Vicente Mayo, anunció ante diferentes medios informativos que se presentaría ante la Asamblea de Representantes del D.F., un estudio-propuesta para resolver el grave problema que afectaba no sólo a la ciudad, sino al resto del país en general.

En el 117 Aniversario de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), el Presidente de la República presionado por el sector empresarial del lugar dio a conocer los avances de las propuestas de reordenación de ambulantes iniciadas en las delegaciones de Venustiano Carranza y

⁴⁰ *La Jornada*, sábado 20 de julio de 1991 y miércoles 31 de julio de 1991, p. 23.

⁴¹ "Reacomodo del ambulante, exige el comercio organizado del D.F.", en *El Financiero*, 14 de enero de 1992, p. 41; Gómez Rodríguez, Javier "Procentric: aumenta la confrontación entre comerciantes establecidos y ambulantes del Centro Histórico", en *El Financiero*, 17 de enero de 1992, p. 44; y "Los ambulantes deben regresar a los mercados", *El Financiero*, 5 de febrero de 1992, p. 44.

Cuauhtémoc como parte del "Plan de Rescate Urbano de la zona de La Merced"; se comprometió finalmente a la creación de espacios públicos y a la urgencia de reglamentar el ambulante. En esta ocasión señaló: *buscamos acciones para la reorganización de manera legal y organizada.*

La discusión del conflicto del ambulante en los primeros meses de 1992 se aceleró, ante el enfrentamiento entre usuarios y vendedores ambulantes en la estación del metro Indios Verdes en el que resultó una persona muerta y varios lesionados. Este suceso reafirmó los ataques hacia el gobierno por diversos sectores civiles al poner en tela de juicio no sólo la carencia de acciones de seguridad pública en ese lugar, sino la visión integral del gobierno en el tratamiento del problema.

A poco tiempo, funcionarios del Sistema de Transporte Colectivo Metro, informaría sobre la expedición de una reglamentación propia para evitar el ambulante dentro de sus instalaciones una vez habiéndose generado en su interior conatos de violencia y, por tanto, de inseguridad entre el público usuario.⁴²

En esta dinámica, el delegado en Cuauhtémoc anunció la urgencia de llevar a cabo conversaciones con líderes identificados bajo la Unión de Vendedores Ambulantes (UVA), Comerciantes establecidos de la CANACO, miembros de PROCENTRICO y representantes autónomos de la sociedad a fin de buscar alternativas conjuntas.⁴³

En una nueva comparecencia del regente de la ciudad a la Asamblea del D.F., éste señaló la importancia de impulsar el desarrollo político y económico de la urbe. También se habló del "Proyecto Alameda" y de la importancia de recuperar la promoción turística e histórica con un carácter público para los habitantes en la ciudad. En este orden, la regencia capitalina incorporó dentro de su agenda de manera prioritaria y formal, la recopilación de propuestas plurales para solucionar —según ésta—, a fondo el conflicto en la zona central del D.F.⁴⁴

A diferencia de otros problemas urbanos como la vivienda y el transporte entre otros, donde

⁴² Véase *El Financiero*, 16 de octubre de 1991, p. 53; y *La Jornada*, miércoles 6 de noviembre, p. 20; y *Revista Proceso* N° 799, 24 de febrero de 1992, p. 16-18.

⁴³ En el mes de diciembre el Delegado en Cuauhtémoc impuso un cobro extra a más de 10 mil ambulantes y a 12,500 con permiso "especial" de entre 100 mil y 500 mil pesos por día. Más tarde integrantes de la Coordinadora de Ambulantes integrados en la COCA protestarían ante el cobro ilícito e injustificado. Según el coordinador de la Asociación de Artesanos y Vendedores de la zona de la Catedral, funcionarios menores delegacionales señalaron que el cobro se realizaría sin distinción de giros comerciales; hecho que en la práctica nunca ocurrió. *La Jornada*, 9 de diciembre de 1991, p. 35

⁴⁴ *La Jornada*, viernes 29 de noviembre de 1991, p. 38-39 y martes 3 de diciembre de 1991, p. 3.

se exige y demanda la toma de posición o inclusión del Estado hacia el problema por un sector en particular, la dinámica del ambulante hacia la agenda política, se relacionó directamente con las necesidades específicas de varios actores (como el comercio establecido, partidos políticos e incluso el propio gobierno) para el funcionamiento económico y político de la ciudad.

El 27 de febrero de 1992, el Departamento del Distrito Federal propuso la negociación y firma de un documento llamado *Convenio sobre Regulación y Reordenamiento del Ambulante*, a través del secretario general de gobierno Jesús Martínez Álvarez, quien precisó que el gobierno seguiría trabajando con las organizaciones de ambulantes que se mostraban renuentes a su firma; hasta esa fecha sólo 4 de 14 posibles grupos de ambulantes identificados en la zona habían aceptado la negociación y, por ende, el paso a la disminución de su poder y control en la zona con los acuerdos signados.

Anteriormente, el día 21 de ese mes, organizaciones como el Movimiento General Unificado de Ambulantes (cuya agrupación de afiliados era cercana a los 35 mil informales) declaró que sus puntos de vista fueron considerados en el acuerdo a firmar, una vez entabladas las pláticas con el Departamento del D.F. Por su parte la Coordinadora de Comerciantes Ambulantes (COCA), sostuvo a través de sus líderes, que éstos nunca fueron requeridos en la formulación de los puntos del acuerdo, sobre todo de aquellos que tenían que ver con sus agremiados que se instalaban en el Metro.

Por otro lado, la Unión de Comerciantes Semifijos de Cuauhtémoc se manifestó a través de un mitin realizado a las puertas de la Asamblea de Representantes, con el propósito de exigir su permanencia en las algunas calles del lugar, así como el cese de fricciones de ambulantes identificados con el partido oficial y la líder Benita Chavarría.⁴⁵

Con esta arena política, el DDF impulsó una salida inmediata que se efectuó al entablar negociaciones directas entre líderes y delegados, fundamentalmente ubicados en las delegaciones de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, a fin de conciliar intereses para el control político y económico de la zona. En declaraciones a un diario capitalino, la líderesa Guillermina Rico de la Asociación de Comerciantes del Antiguo Barrio de la Merced señaló no haber aceptado nada; sin embargo es evidente que su inclusión ya estaba, sino del todo concedida, sí conciliada con el gobierno a través de los dirigentes del partido oficial recién triunfador de las elecciones intermedias

⁴⁵ Véase *La Jornada*, 21 de febrero de 1992.

federales de 1991, cuya labor de ésta fue imprescindible entre sus agremiados y otras organizaciones de ambulantes para la obtención del voto a su favor.

De ahí que una vez identificado el asunto —en cuanto a líderes e intereses de reubicación— en ambas delegaciones, el jefe del Departamento del D.F., anunciara una apertura política viable y específica hacia el comercio en la vía pública y sus representantes, además de declarar que no se utilizaría la represión como medio de resolver conflictos; ya anteriormente desde 1990 había declarado lo mismo.

En este sentido, una de las propuestas centrales en la solución del problema fue hecha por el delegado en Venustiano Carranza, Roberto Albores Guillén, quién —además del diálogo y la concertación con los grupos— insistió en la construcción de mercados bajo el régimen de propiedad en condominio seleccionados en puntos estratégicos de la zona, la integración definitiva de un censo de ambulantes, y el apoyo de fideicomisos de inversión pública y privada. No está por demás señalar que durante su gestión en Venustiano Carranza, se venían desarrollando programas piloto con vendedores en el lugar, a fin de poner en práctica los primeros pasos de una política pública que sirviere de guía en la solución e inserción global a la agenda política del problema del ambulante en la capital.

Finalmente, en febrero de 1992 con el apoyo de representantes priístas, funcionarios y la selección de líderes cooptados bajo el partido oficial no sólo del Centro Histórico de la ciudad, sino en todo el D.F., se firmaría un primer convenio con 200 mil vendedores ambulantes y algunos de los líderes identificados en las 16 delegaciones políticas, la presencia de representantes del comercio formal y establecido, así como funcionarios del DDF.⁴⁶ Entre los puntos principales del acuerdo se consideró el:

1) *Garantizar la seguridad ciudadana*, manteniendo la decisión de tener despejados los andenes de las principales estaciones del Metro.

2) *Proteger el patrimonio público cultural*, iniciándose con ello un proceso gradual y concertado para que las zonas con mayor valor patrimonial en el Centro Histórico, puedan iniciar la recuperación ofreciendo a quienes las ocupaban otras opciones para realizar y mejorar su

⁴⁶ Algunos sucesos y declaraciones que propiciaron el surgimiento del convenio se encuentran en: Gazal, Guillermo, "Disminuirá a la mitad el número de ambulantes", en *Excelsior*, 6 de enero de 1992, p. 4; ARDF "El ambulante se torna incontrolable", en *Excelsior*, 5 febrero de 1992, p. 1; y *Excelsior*, 20 de febrero de 1992, p. 4; y *El Financiero*, febrero 6 de 1992.

actividad comercial.

3) *Distinguir en forma clara* la actividad que realizan quienes no encuentran otra manera de sobrevivir de aquella que ejercen los grandes intermediarios comerciales, para evadir responsabilidades fiscales.⁴⁷

Aunque estos puntos significarían dentro de la agenda las bases iniciales del reordenamiento público en las llamadas "zonas críticas", las negociaciones se efectuarían de manera selectiva en cada delegación, con líderes y en razón de los intereses en conflicto. En este orden, el día 20 de febrero algunas agrupaciones de ambulantes asentadas en lugares de conflicto del centro de la ciudad, aceptaron su reubicación momentánea en inmuebles y lotes baldíos habilitados por la delegación (de igual forma se extendería hacia el resto de las delegaciones con mayores problemas, sobre todo de orden y vialidad); otros grupos firmaron convenios específicos para evitar su instalación en las calles del Eje Central y las aledañas a la construcción de la línea 8 del Metro.

Por otro lado, anteriormente la II Asamblea de Representantes del D.F., había anunciado en un Acuerdo firmado por los partidos ahí representados, apoyar la reordenación definitiva del ambulante al señalar que: "la autoridad debía cumplir en la protección, cuidado y mejoramiento del Centro Histórico, ya que representa el interés general mayoritario". Así como puntualizar que el ambulante y su regulación en las calles se encuentra vinculado con políticas y controles sanitarios, normatividad del trabajo no asalariado, seguridad pública, regulación de los establecimientos mercantiles, entre otros aspectos.

Para algunos representantes partidistas de oposición en el PRD, los mecanismos utilizados por el DDF en el problema no consideraron e incluso marginaron a la Asamblea de Representantes en la formulación de la política, ya que ésta es la instancia facultada a quien corresponde la regulación del asunto público.⁴⁸

Sin embargo, días después tanto en la Asamblea del D.F., como finalmente en el pacto firmado con vendedores, se definiría al conflicto del ambulante como un asunto serio y formal que requiere de la acción pública gubernamental inmediata.

Es evidente que dentro de la propuesta estatal de establecer convenios y acuerdos de

⁴⁷ "Firmarán hoy el convenio para reubicar ambulantes", en *El Financiero*, 28 de febrero de 1992, p. 38; Herrera, Joaquín. "Pacto con 200 mil Vendedores librería de ambulante al Centro", en *Excelsior*, 29 de febrero de 1992, p. 3 y 26-A.

⁴⁸ *Excelsior*, Lunes 10 de febrero de 1991, p. 4 y 47.

reordenación e incorporar hacia un régimen formal el ambulante, la acción y proceso del gobierno se orientó, en una primera parte, a legitimar los espacios de poder, credibilidad social y política del régimen político, y en una segunda, a recuperar esencialmente el control mercantil de la zona; ésta última, demanda añeja formulada por los comerciantes establecidos hacia el gobierno en los años ochenta y durante los noventa.

Por otro lado, el papel de las autoridades como de los líderes de ambulantes, esencialmente tiene que ver con un control político-económico de ambas partes ejercido mediante el pago de cuotas y permisos para desarrollar la actividad, así como en las exigencias de los líderes —quienes son los que controlan el problema en la zona—, para ser incorporados a un determinado programa gubernamental al que generalmente se identifica con nexos políticos y/o partidistas.

De ahí la importancia del DDF en lograr al inicio de los años noventa, acuerdos y consensos orientados dentro del discurso oficial a lograr la estabilidad socio-política de la urbe; misma que en esencia significó en 1991 reforzar el apoyo que el Estado ha otorgado a los líderes bajo sus organizaciones, frentes y corporaciones de ambulantes por la vía del partido oficial (PRI), y como una base sólida y constante de apoyo político en periodos electorales.

Aunque para el gobierno y el regente Camacho Solís la importancia de firmar convenios marcaría las bases para lograr el equilibrio de intereses y derechos de la ciudad en la defensa del supuesto interés público, la integración a la agenda política del problema no termina en el pacto firmado, sino con los acuerdos y programas logrados con cada uno de los líderes de las delegaciones y, especialmente, con los ubicados en el Centro Histórico hacia 1992-1993.

4.2.2. Líderes y organizaciones representativas del ambulante en el primer cuadro de la capital del país.

La presencia de los líderes del comercio informal en el Distrito Federal y, específicamente en el ambulante de la zona central, se encuentra relacionada con la importancia comercial adquirida en la zona actualmente, así como a la dinámica histórica adoptada de control político del Estado en su relación con la sociedad civil.

En este sentido, la dinámica de los líderes en el conflicto en Centro Histórico desde 1990, adquiere una particular importancia en relación a su papel que juegan dentro de la lógica

gubernamental y frente a grupos de presión como los comerciantes establecidos y otros grupos civiles. Más aun a su desempeño político corporativo vinculado al partido oficial en diversos actos de apoyo popular, legitimación de autoridades y representantes sociales.

Históricamente, la integración de los ambulantes al interior de sus organizaciones se ha dado con un carácter vertical. Esto es, con la presencia de relaciones de subordinación de los agremiados al líder quién los representa ante autoridades gubernamentales y orienta a través de supervisores y coordinadores en la calle para el desarrollo de su actividad.

En el Distrito Federal encontramos en las 16 delegaciones políticas la existencia de diversos líderes que, bajo esta lógica de poder y control, actúan y se desenvuelven a fin de mantener el funcionamiento de la actividad ya sea en las llamadas Concentraciones de Ambulantes, Tjanguis o Puestos Fijos y Semi-fijos ubicados en las principales calles y avenidas de la urbe.

Existen poco más de veinte líderes de ambulantes localizados en la parte central del Distrito Federal, entre los que destacan por nombre, agrupación y, en algunos casos, zona de control los siguientes: **1. Isabel Castilla**, estación del Metro Candelaria; **2. Fernando Sánchez Ramírez**, Confederación de Comerciantes y Organizaciones Populares de la República Mexicana, ubicados en la "Nave Mayor de la Merced"; **3. Hipólito Negrete Flores**, Coalición de Comerciantes en Pequeño Fijos y Semifijos, localizados en las calles de Santa Escuela y Corell; **4. Rogelio Juárez López**, anexo a la merced; **5. Sofía Quintero**, líder de la Alianza de Solidaridad de Comerciantes y Locatarios del Banquetón en la Avenida Circunvalación, frente a La Merced; **6. Froylán Limón Chamorro**, Asociación Civil de Comerciantes en Pequeño, ubicados en la calle de San Pablo; **7. Cliserio Romo**, Asociación de Comerciantes Independientes y Candelaria González, en las calles de Santa Escuela y Emiliano Zapata; **8. Candelaria Sánchez**, Los Pequeños de Cabañas, A.C.; **9. Francisco Garduño Martínez**, de la Organización de Comerciantes Fijos y Semifijos no Asalariados Plan Ranchero, A.C.; **10. Rubén Mendoza Fuentes**, Unión Independiente de Comerciantes, que opera en Adolfo Gurrion; **11. Manuel Duarte Ocampo**, Organización "Manuel Buendía" Santa Escuela, A.C.; **12. Zenaida Hernández Torres**, en la calle de Carretones; **13. Florentina Santiago Ruiz**, Fraternidad Revolucionaria, A.C.; **14. Fortino Gaona Cordero**, en la calle de Lorenzo Boturini; **15. Consuelo González Martínez**, Corregidora; **16. Lourdes Hernández Fuentes**, El Rosario; **17. Juan Mateo Espinoza**, Asociación Nacional de Comerciantes de los Mercados, A.C;

18. *Guillermina Rico*, representante de Los Comerciantes de la Antigua Merced; 19. *Alejandra Barrios Richard*, de la Asociación Legítima Cívica Comercial; y 20. *Miguel Angel Huerta* de la Asociación de Invidentes del Centro.⁴⁹

A través de cada uno de estos líderes en que opera el comercio ambulante o informal, se llevan a cabo diversas relaciones sociales y políticas de organización, vínculos, supervisión, administración y operación al interior de cada una de sus grupos como, especialmente, en su enlace con partidos políticos y el propio gobierno.

Desde 1990, la presencia de cada uno de los líderes en la dinámica del conflicto fue patente al formar alianzas y frentes de protesta y demandas estratégicos como la Unión de Vendedores Ambulantes del Centro (UVA) ó la Coordinadora de Comerciantes Ambulantes (COCA), ante los desalojos, extorsión de inspectores y enfrentamientos constantes con policías y autoridades de la vía pública y mercados públicos. En otros casos, se observó la lucha por el control de las aceras de calles y avenidas ante la invasión de grupos no pertenecientes a su gremio, fue el caso de la lideresa Guillermina Rico y el líder de invidentes Martín Guzmán Antolino ante la selección de calles fijas en 1990 y 1991 para sus actividades.

En gran medida la integración conjunta de los líderes de ambulantes ante las propuestas de reordenación y acuerdos del regente hacia sus afiliados, puso como muestra la capacidad de gestión que éstos presentan dentro y hacia fuera de sus grupos, en la lucha por mantener sus ubicaciones en las aceras principales del Centro Histórico. Asimismo, en otras ocasiones se manifestó la relación directa que tienen con las estructuras político-electorales en apoyo al régimen de la ciudad, a cambio de ser reubicados temporalmente con permisos y lugares especiales de venta.

Por otra parte, la gran capacidad de movilización de estos grupos en su lucha por obtener un lugar digno de trabajo, no solamente se realizó de manera autónoma, sino estuvo estrechamente relacionada al surgimiento de otros movimientos sociales y políticos tales como las marchas realizadas por la Coordinadora Nacional de Movimientos Populares, El Movimiento Urbano Popular del D.F., la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, e incluso demandas

⁴⁹ Véase Bustamante Lemus, Carlos, *Op. cit.*, p. 271.

específicas de uno o más actores de la sociedad civil.⁵⁰ Los cuales en su conjunto mostraron un apoyo mutuo al conflicto y una forma más amplia de lograr visibilidad entre los medios del problema y, por lo tanto, una mayor presión conjunta hacia el gobierno para llamar la atención y ser incluidos dentro de la prioridad formal en la agenda.

4.3. Coyuntura política y análisis del ambulante del Centro Histórico.

En la dinámica observada desde 1990 y hasta 1992 en el conflicto del comercio informal en el Centro Histórico de la ciudad de México, la existencia de diferentes posiciones políticas, económicas, sociales y culturales en el análisis del problema, adquiere una particular importancia en el estudio del proceso de integración del ambulante a la agenda de gobierno, y por tanto en la formulación de la política pública.

De tal forma, es necesario puntualizar las visiones hechas al respecto por los partidos políticos en sus propuestas coyunturales, incluidas en las plataformas electorales para el Distrito Federal en 1991; y que, de alguna manera, éstas representan las visiones de la sociedad en su conjunto. Así como la posición de los representantes del comercio establecido y sus posturas político-económicas hacia la informalidad en general de la ciudad; y finalmente, señalar algunas de las principales declaraciones de asociaciones y grupos civiles que coadyuvaron en la atención hacia el problema.

4.3.1. La posición de los Partidos Políticos.

Desde 1990 las posiciones de los diferentes partidos políticos hacia el conflicto del ambulante en el Centro Histórico, han estado marcadas por diversas contradicciones e intereses en el seno de su gestión y como interlocutores con el gobierno en la solución de demandas o necesidades específicas de la población.

En los últimos años, el comercio informal o de vía pública es "un fenómeno social, político

⁵⁰ Desde 1990 es amplio el número de veces en donde los vendedores ambulantes se relacionan con otros problemas urbanos de vivienda, educación, transporte. Sin embargo, consideramos que, aunque estos no representaron de manera directa que el problema se insertará en la agenda, si fueron determinantes para lograr su atención en los medios de comunicación y hacia la sociedad en general. Véase por ejemplo *La Jornada*, 21 de febrero y 17 de marzo de 1991.

y económico que tiene que ver con muchos otros aspectos del orden civil, que ponen de relieve lo complejo de la ordenación y regulación de la materia." Así lo aseguraron los miembros y dirigentes partidistas de la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al signar en febrero de 1992 el "Acuerdo de Apoyo y Reordenación del Ambulantaje" con el Departamento del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, consideramos que las principales posturas que resumen, en algunos casos, de una manera específica la visión de las fracciones políticas representadas en la Asamblea del D.F., se encuentran directamente en las plataformas políticas para las elecciones de Asambleístas y Senador para la ciudad.

En esta línea y de acuerdo con un análisis de la *Jornada* en 1991, las principales propuestas de los partidos en relación al empleo y al ambulantaje fueron las siguientes:

i) Para el *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), es necesario posibilitar el desarrollo urbano equilibrado a través del fomento al empleo con una política de desregulación, actividades productivas en pequeña escala, mediana y micro, y el autoempleo. En este sentido, se destaca "incorporar el comercio ambulante a la economía formal"; lograr la recuperación del salario real y la elevación de la calidad del empleo con programas específicos y de capacitación; y finalmente, la aplicación rigurosa de la legislación laboral.⁵¹

ii) Dentro de las premisas del *Partido Acción Nacional* (PAN), se encuentra la propuesta de implantar un programa económico que ofrezca expectativas reales de mejoramiento de la calidad de vida. Cabe destacar, que específicamente en el rubro de empleo no hay propuesta.

iv) Por su parte, para el *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), aumentar la oferta de empleo; mejorar ingresos de trabajadores; apoyar a la pequeña y mediana industrias y modificar la política fiscal, es fundamental para hacer más equitativas las obligaciones a partir de los ingresos y la riqueza.

v) En el *Partido Popular Socialista* (PPS) no hay una posición específica hacia el problema.

vi) De igual forma, dentro de las propuestas del *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana* (PARM).

vii) Para el *Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional* (PFCRN), la

⁵¹ Véase Urrutia, Alonso y Víctor Ballinas, "Los partidos políticos ante los retos de la gran ciudad", en *Perfil de la Jornada*, 12 de agosto de 1991, p. 1-VII.

propuesta central es exigir al gobierno capitalino fomentar la inversión productiva en el D.F., para generar empleos y abatir la economía informal; establecer centros y talleres de capacitación para trabajadores.

viii) Por otro lado, en las propuestas del *Partido Demócrata Mexicano* (PDM), no existe una posición hacia el problema.

ix) Para el *Partido Revolucionario de los Trabajadores* (PRT), lograr un aumento salarial de emergencia y escala móvil de salarios, son unas de las principales medidas. No a los despidos por la modernización industrial; establecimiento de la semana de 40 horas; y "respeto al comercio ambulante".

x) Por su parte el *Partido del Trabajo* (PT), destacó el respeto a los derechos laborales y fuentes de trabajo; recuperación de los salarios, seguridad y salud en el trabajo; otorgamiento de capacitación; respeto a los procesos de organización independiente; acuerdo de productividad que respete las conquistas y derechos laborales; promover una nueva Ley Federal del Trabajo que garantice el cumplimiento del artículo 123 constitucional; reivindicación del derecho de huelga sin limitaciones, entre sus anotaciones principales.

xi) Finalmente, para el *Partido Ecologista Mexicano* (PEM), su propuesta central incluye una política económica que posibilite incorporar al trabajo a los habitantes en edad de laborar. Asimismo, la aplicación de un salario remunerador, esto es, poder adquisitivo por encima de los precios; por la defensa de las garantías y derechos de los trabajadores.

De acuerdo con Clara Jusidsman, el punto central para abordar el problema del empleo y del ambulante es lograr la propuesta de un "nuevo modelo de desarrollo económico", cuyo punto central sea la generación de puestos de trabajo con distribución de la riqueza. En este sentido, en las plataformas electorales para 1991 los partidos políticos carecen de un proyecto alternativo en todos sus discursos y, por lo tanto, de medidas concretas para hacer frente al problema del empleo y a muchos fenómenos socio-económicos y políticos como el comercio ambulante, ya que entre otros elementos se requiere inversión, cambio tecnológico y nuevas relaciones de trabajo con el adecuado marco jurídico.⁵²

⁵² Jusidsman, Clara, *Clt.* por Urrutía, Alonso y Víctor Ballinas, *Ibidem.*, p. vii.

4.3.2. La posición del Sector Comercial Formal.

Para el llamado comercio establecido o sector formal de la economía, el ambulante representa no sólo una competencia desleal que perjudica sus intereses económicos, sino un peligro para el desenvolvimiento de la ciudad por sus consecuencias en distintos rubros sociales. Históricamente, los principales organismos y cámaras que integran el comercio establecido en el D.F., han demandado al gobierno acciones puntuales para evitar el crecimiento anárquico del ambulante en la zona metropolitana.

Desde 1980 a la fecha, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y Servicios Turísticos, A.C., y la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, han venido impulsando y difundiendo sus principales posturas hacia el vendedor ambulante, ante la serie de conflictos presentados en toda la República Mexicana con sus afiliados. De esta última, existen diferentes estudios cuantitativos que pretenden entre otras cosas, influir y presionar en la toma de decisiones del gobierno hacia el asunto en la urbe.⁵³

La agudización del ambulante desde inicios de los años noventas en la metrópoli alcanzó altos niveles de discusión social entre medios y analistas, por lo que la CANACO llevó a cabo una serie de mesas redondas donde se debatió con diversos actores y especialistas el problema y su posición al respecto.⁵⁴

Para los comerciantes establecidos la actividad de los vendedores en la vía pública ha ocasionado problemas en materia fiscal, de vialidad, salud pública, desarrollo urbano, imagen turística, y daños al consumidor, ante el tipo de mercancías y alimentos que se expenden en diferentes puntos de la ciudad.

De tal forma, entre sus planteamientos centrales se encuentra: **1)** Transformar este tipo de comercio en una actividad formal por medio de espacios y mercados en promoción de sus intereses; **2)** Impulsar una simplificación administrativa y garantizar un orden jurídico en la materia; **3)** Eliminar la actitud "consentidora" de las autoridades hacia los comerciantes; **4)**

⁵³ Al respecto puede verse *La Economía Informal. El Comercio Ambulante en la Cd. de México*, México, CANACO, 1987. Existe una versión actualizada a 1988; y el *Estudio Nacional sobre Comercio Informal* de la CONCANACO de 1993.

⁵⁴ Véase el documento denominado "Mesas Redondas sobre El Comercio Ambulante de la Ciudad de México" en *Economía Informal*, México, Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, México, D.F., Cuarta Edición, 1990, 73 p.

Establecer estímulos fiscales y legales para encauzarlo hacia la formalidad; 5) A nivel general, crear las condiciones macroeconómicas para que los agentes económicos realicen inversión y por tanto se generen fuentes de empleo; y como un punto destacado, 6) lograr una descentralización y desconcentración productiva y administrativa de la Ciudad de México a otras entidades federativas del país.⁵⁵

Específicamente en materia jurídica, la CONCANACO y la CANACO han estado pugnando ante las instancias legislativas para que se establezca una reglamentación propia hacia el Centro de la ciudad y, hacia la autoridad, con el fin de respetar las leyes existentes en la zona. Este punto merece especial atención, ya que las últimas disposiciones emitidas en el orden, corresponden hacia casi 40 años atrás, lo cual es motivo de inconformidad ante la falta de toma de posición del Estado para solventar el orden jurídico y el desarrollo civil.

Por tal motivo, para el sector empresarial es necesario revisar a fondo la legislación de otras materias y su relación con el ambulante a fin de que exista congruencia entre las mismas. Destacan entre algunos: el Reglamento de Tránsito Ley General de Vías de Comunicación, el Reglamento de Zonificación del Distrito Federal, y la Ley de Hacienda.⁵⁶

Un punto de importancia para el sector formal, es el que se refiere a la compra y distribución de artículos, los cuáles carecen de garantías y del cumplimiento de normas comerciales. De ahí que la venta de todo tipo de productos sea a un bajo costo, sin factura y garantía alguna hacia el consumidor de los vendedores, y sin el respaldo de ninguna institución en la materia. En este sentido, para la CANACO es imprescindible intensificar las campañas de concientización entre los consumidores, instalar módulos de inspección y vigilancia en los sitios donde opera el ambulante, registrar la procedencia de los artículos que se expenden al público con la debida normatividad y solicitar la reubicación inmediata de los ambulantes para su pronta localización.

Una de las posiciones más fuertes del sector empresarial hacia el ambulante en todo el país, es el impacto en la recaudación fiscal que generan las actividades informales. Para estos organismos, las autoridades deben revisar a fondo la legislación en la materia desde el Art.31 fracción IV de la Constitución de la República, hasta las leyes secundarias como El Código Fiscal de la Federación en su Título Cuarto, "Sobre los delitos fiscales", ya que el impacto generado

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 18.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 26-27.

hacia las finanzas públicas del país ha alcanzado una evasión de magnitudes inalcanzables en los rubros industrial, comercial y de servicios, donde tan sólo en 1989 se calculó en más de 50 mil millones de pesos.

En el comercio en la vía pública algunos de los delitos que se manifiestan directamente se ubican en: la defraudación fiscal, el pago de contribuciones de agua, luz etc., omisión en el cumplimiento de sus obligaciones y declaraciones contables y las relacionados con el registro federal de contribuyentes.

En resumen, para la CANACO, el fenómeno de la informalidad ha crecido con el tiempo porque hay un elemento clave "el atractivo de no pagar impuestos", por lo cual, éste es un aliciente entre los ciudadanos para incorporarse al comercio en la vía pública.

En este orden las principales propuestas al problema exigen: 1) un programa integral que permita a las autoridades tributarias establecer reglas claras y sencillas para incorporar de manera gradual al padrón fiscal a todos los vendedores ambulantes que obtienen altos ingresos; 2) Reiterar a las autoridades la aplicación por igual de las disposiciones fiscales en apego al principio constitucional de proporcionalidad y equidad en los impuestos, ya que las últimas reformas en las regularización tributaria sólo son un paso para lograr la incorporación de diversos sectores hacia la formalidad.⁵⁷

Otro de los problemas que se plantea en la posición del comercio establecido, es el de la ecología y la inseguridad pública que priva en las diferentes calles de la ciudad. Desde los años ochentas los organismos empresariales en colaboración con centros de investigación, autoridades y universidades han estado realizando estudios a fin de formular un programa integral de desarrollo ambiental.

Desde estas fechas destaca la propuesta de "reubicar a los vendedores de la vía pública en espacios comerciales con la adecuada infraestructura, reducir la inseguridad y evitar el daño ambiental".⁵⁸

En los últimos años, la fuerte presión del comercio establecido ejercida hacia el gobierno en estas materias ha acentuado la presencia de los líderes de ambulantes en el centro de la ciudad ante los desalojos de mercancías y enfrentamientos violentos con los cuerpos policíacos del

⁵⁷*Ibid.*, p. 64-65.

⁵⁸*Ibid.*, p. 39.

Departamento de D.F.

Sin embargo, para los representantes de las cámaras y sus afiliados, estas medidas realizadas por el gobierno sólo han actuado en función de sus intereses económicos y políticos al asignar calles y avenidas, en lugar de establecer programas de fondo que permitan incorporar y ubicar definitivamente a estos individuos dentro de la formalidad.

4.3.3. La posición de otros grupos y asociaciones civiles del D.F.

Dentro del análisis actual del Centro Histórico y el desarrollo del conflicto del comercio ambulante a partir de 1990, son varios los puntos de vista realizados por especialistas urbanos, medios de difusión, partidos políticos, asociaciones civiles y comerciales entre otras, hacia el problema de manera general. En este orden, destacan las opiniones que tienen que ver con el orden urbano e impacto histórico del lugar.

En una mesa de discusión sobre "El Comercio Ambulante y su Impacto en la Imagen Turística" realizada por la CANACO en 1990, Investigadores del Colegio de México y representantes de la Asociación de Comerciantes del Centro de la Ciudad, destacaron que la actividad comercial ha acompañado desde sus orígenes a las casas y edificios históricos ubicados en el lugar.

Tanto para urbanistas, comerciantes y opinión pública en general el Centro Histórico además de tener una importancia turística y comercial, tiene un alto valor histórico y cultural por la cantidad de sitios allí ubicados, prueba de ello es que en 1988 la UNESCO lo declaró "Patrimonio Histórico de la Humanidad".⁵⁹

Con estas premisas el comercio ambulante allí desarrollado si bien ha existido históricamente, es en los últimos años donde su presencia desorbitada ha ocasionado severos daños no sólo a la presencia turística, sino a los propios lugares históricos.

La proliferación excesiva ha traído como resultado la obstaculización total o parcial de principales vías de acceso a museos, monumentos, ruinas arqueológicas, mercados artesanales y lugares de esparcimiento en general. Asimismo, la práctica desorganizada y sin control de las

⁵⁹ Cabe señalar que el Centro Histórico es la zona limitada que comprende las calles de Rayón, hacia el norte; Donceles por el oriente; Fray Servando Teresa de Mier por el sur y el eje Lázaro Cárdenas por el poniente, con una superficie de 376 hectáreas.

autoridades es —para las asociaciones—, una de las causas principales del deterioro de áreas históricas; la excesiva contaminación física y ambiental del lugar.

Entre las propuestas en este rubro se encuentran: a) La construcción de inmuebles comerciales destinados a alojar al comercio en la vía pública; b) Cancelar todo tipo de permisos para el uso de las calles y aceras públicas con fines comerciales; y c) Que las autoridades del DDF, específicamente la delegación Cuauhtémoc, fomenten un programa de reactivación del centro de la ciudad con el propósito de recuperar los espacios públicos e históricos.

Por otro lado y de acuerdo a los comentarios del Dr. Alberto Isunza, Investigador del Instituto Nacional de la Nutrición, el comercio ambulante que expende alimentos ha traído como resultado enfermedades gastrointestinales como la tifoidea, paratifoidea, enteritis y otras enfermedades diarreicas, ante la carencia de la infraestructura adecuada para desarrollar su actividad.⁶⁰

En este sentido, aunque no hay un número exacto de personas que adquieren por este medio diversas enfermedades puede asegurarse la existencia de un alto porcentaje ante la falta de reglas higiénicas y de seguridad en los puestos fijos y semifijos como: equipo de refrigeración, servicios sanitarios e insuficiencia de agua potable para la preparación de bebidas y alimentos de toda clase. Por tal motivo, es necesario conocer el número de personas que se dedican a la venta de alimentos a fin de solicitar a las autoridades el cumplimiento de las normas mínimas de salubridad e higiene.

Por otro lado, demandar a las delegaciones políticas la expedición incontrolada de licencias y permisos en la vía pública con este fin. Así como, establecer programas de concientización entre los habitantes con el objetivo de conocer el riesgo del consumo de alimentos al aire libre y en expendios inapropiados.

De forma general, estas tres posiciones nos señalan la importancia que el problema del comercio ambulante en su generalidad, ha alcanzado entre algunos de los distintos sectores de la sociedad civil y por tanto del gobierno.

Con este contexto, es necesario precisar la manera en que finalmente el gobierno asumió la responsabilidad pública hacia el ambulante dentro de la agenda y al interior de sus instituciones político-administrativas en el D.F.

⁶⁰ "El Comercio Ambulante y su impacto en la Salud e Inseguridad derivada de los Siniestros", en Mesas Redondas sobre el... *Op. cit.*, p. 40-46.

4.4. Control político y surgimiento de la política pública en la agenda gubernamental hacia el ambulante del Centro Histórico.

Como se ha visto en la dinámica presentada desde 1990 y hasta 1992 en el conflicto del ambulante existen varios actores e intereses económicos, políticos y sociales de un sector de la sociedad civil, que junto con el gobierno tienen una percepción propia del problema.

En este sentido, desde que se firmó el pacto entre vendedores ambulantes y gobierno, éste último impulsó una amplia recopilación de propuestas y estudios —como las anteriores— a fin de formular una salida política que coadyuvará a la conformación de programas y acciones en apariencia producto del consenso y pluralidad entre los grupos. Particularmente en los meses de febrero y marzo de 1992, punto cumbre del conflicto en los medios informativos, las estrategias de política utilizadas por el gobierno hacia el problema, se orientaron a declarar una apertura política, flexible y de consenso con las organizaciones y grupos de ambulantes firmantes y no de los acuerdos.

En un documento denominado *Estrategia para el reordenamiento y formalización del comercio en la vía pública en 1992*, el gobierno capitalino insertaría dentro de su agenda las primeras acciones que éste emprendería hacia el problema en la capital de manera integral.

Para el secretario general de gobierno, Jesús Martínez Álvarez, el comercio ambulante además de que ya no se tenía que plantear como una disyuntiva entre si debía o no tolerarse su desarrollo, "era necesario ordenar su operación y controlar su crecimiento, así como hacer compatible el funcionamiento de la ciudad y la protección del patrimonio histórico y cultural; el carácter público prevalecería sobre los problemas particulares de cualquier índole."⁶¹

De igual manera, por primera vez el gobierno reconocía formalmente que en los últimos 20 años —caracterizados por la depresión económica, la disminución de la inversión pública y privada, así como la falta de empleo entre otros aspectos—, el ambulante se incrementó hasta convertirse en una válvula de escape que ha servido de "colchón" para la estabilidad colectiva y la paz social.

Aunque dentro de las premisas del documento se proponía entre otros puntos, contar con un marco jurídico y político para contener su crecimiento; y ofrecer a los líderes de ambulantes un

⁶¹ Véase Revista *Proceso* N° 799, 24 de febrero de 1992.

paquete de opciones, curiosamente también se consideró actuar con éstos de forma "coercitiva" una vez que se agotaran las vías del diálogo, la persuasión y la conciliación de intereses. Esto, sin duda, señalaba las necesidades del control y restablecimiento político del gobierno ante la falta de autoridad en diversos problemas socio-políticos cada vez más agudos de la ciudad.

Para el regente de la ciudad, según declaraciones al diario *Excelsior* el mes de marzo de 1992, las decisiones en materia de ambulante estaban tomadas, "existe definición política, las recomendaciones de la Asamblea del D.F., la recopilación de propuestas por el comercio establecido y el acuerdo con organizaciones de ambulantes para decisiones duraderas."

En ese mismo mes, el gobierno anunció la integración de un 95 por ciento del padrón de comerciantes ambulantes en la delegación Venustiano Carranza al frente de Roberto Albores Guillén, quién desde 1989 venía consolidando acuerdos con líderes de ambulantes en el lugar. Esto trajo como resultado que, dentro de la estrategia global de conformar un padrón único, se pusiera especial interés en aquellas organizaciones de mayor peso político y formalmente constituidas.

Lo anterior obligaba a los funcionarios del gobierno a precisar las bases de la negociación ante la amenaza constante de su autoridad en la zona, así como a concertar espacios de reubicación definidos para los líderes de ambulantes. En ese sentido, más tarde el gobierno del D.F. señalaría, como una forma de presión, que las autoridades no tendrían compromiso alguno con las agrupaciones de ambulantes que se mostraran renuentes a entrar en el convenio y, por el contrario, los involucrados gozarían del pleno compromiso "garantizado" del gobierno.⁶²

Cabe destacar que algunos de los principales líderes como Guillermina Rico y Alejandra Barrios, ambas pertenecientes al PRI, no habían firmado en su totalidad los primeros acuerdos ya que no convenía a sus intereses de poder e influencia con sus respectivos grupos y en el control económico de su actividad en las calles del lugar. Sin embargo, días más tarde aceptarían su inclusión en la formulación del programa y en el llamado "Padrón Único de Ambulantes" ante la presión del partido oficial y del propio gobierno.

Con estos hechos reafirmamos que la propuesta de reubicación que se formuló en la agenda de gobierno, en un inicio, se orientó fundamentalmente hacia la recuperación del control político aminorado y a impulsar nuevos mecanismos de autoridad de gobierno para mantener la estabilidad

⁶² *La Jornada*, 14 y 20 de marzo de 1992.

económica y social de la capital.

Finalmente, como resultado de los compromisos adquiridos desde el mes de febrero y algunos sucesos de invasión de calles y avenidas por grupos de ambulantes no incluidos dentro del análisis de la problemática del ambulante en los meses de marzo y abril, así como a las presiones ejercidas por representantes del comercio establecido principalmente, se logró concretar un programa integral que pretendía reunir la mayor parte de los intereses en conflicto.

El 2 de julio de 1992, el gobierno del Departamento del Distrito Federal, por conducto del regente capitalino Manuel Camacho Solís y del nuevo secretario del gobierno Marcelo Ebrad Casabon, anunció de manera formal y concreta la creación del *Programa Inmediato del Mejoramiento del Comercio Popular*, insertado dentro de la política global de restablecimiento económico y de rescate al Centro Histórico en la ciudad.⁶³

En este sentido, la conducción del programa estaría a cargo del exdelegado en Venustiano Carranza Roberto Albores Guillén —quién como se dijo al frente de esa demarcación inició las bases de la política de control hacia el ambulante en la zona—, el cual contaría con un organismo público desconcentrado con las facultades necesarias para tomar decisiones desde la concertación con los grupos, la gestión financiera, la planeación de actividades y en suma la conciliación de intereses y gestión social. Asimismo, éste se conduciría bajo la responsabilidad política del secretario de gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Por su calidad de "Inmediato", el Programa significó la inclusión gradual del conflicto del ambulante en la agenda del D.F., así como una respuesta pública necesaria bajo la cual se pondrían en marcha una serie de estrategias de mayor alcance, con propuestas de los grupos involucrados que sirvieran como "modelo" para solucionar el problema de la informalidad comercial en el Centro Histórico y en el resto de las delegaciones políticas del Distrito Federal.

⁶³ Sobre las acciones públicas del Programa hacia el comercio informal véase *La Jornada*, 26 de junio de 1992, p. 37 y 56; *Excelsior*, 1 de julio, p. 4 y 2 de julio de 1992, p. 4; *El Financiero*, 10 de junio de 1992, p. 36.

5. Análisis de la política pública hacia el Comercio Ambulante del Centro Histórico del D.F., en 1992-1993.

"El comercio informal o ambulante en las grandes metrópolis, representa sin lugar a dudas un fenómeno de magnitudes excepcionales, cuya proliferación en los últimos tiempos, ha generado problemas económicos, políticos y sociales, que ha requerido de una atención integral por parte de las autoridades involucradas para su solución."¹

Con estas premisas el gobierno de la ciudad reconoció e insertó en julio de 1992, dentro de su agenda política la urgencia de llevar a cabo la formulación e implementación de un plan de acciones públicas gubernamentales para el control del ambulante en la metrópoli; así como crear las condiciones político-económicas para su regulación jurídica.

De tal forma, y como resultado de los primeros acuerdos y convenios logrados entre líderes de ambulantes, comercio establecido y gobierno, el Departamento del Distrito Federal (DDF) creó en agosto del mismo año, un programa al que denominó *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP)*, en respuesta a las demandas y necesidades de los actores en el lugar, como a la propia naturaleza en que se desarrolla el ambulante en la metrópoli.

Así, se asignó como eje del reordenamiento, dirección y vigilancia a la Coordinación General de Abasto y Distribución (COABASTO) bajo la conducción del exdelegado político en Venustiano Carranza, Roberto Albores Guillén, quien llevó a cabo la formulación de los objetivos y acciones gubernamentales hacia el comercio ambulante en el primer cuadro de la capital.

El presente apartado destaca las principales líneas, estrategias y acciones de política pública formuladas e implementadas hacia la informalidad en la urbe por el gobierno de la ciudad; los mecanismos instrumentados en las respectivas dependencias estatales y sus logros hacia 1993. Por otro lado, se realiza un análisis sobre la posición del comercio establecido, comerciantes ambulantes y el papel de los partidos políticos en relación a los objetivos y avances del programa, y de manera global, hacia la política de control y estabilidad del ambulante en el Centro Histórico del Distrito Federal.

¹ Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, *Programa Inmediato de Mejoramiento del Comercio Popular*, México, D. F., 3 de agosto de 1992.

5.1. Consideraciones generales sobre El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP).

Para el DDF el desarrollo del comercio popular ha constituido uno de los canales de abasto y distribución de mayor relevancia en el país no sólo por su magnitud, sino por su actividad al interior de los mercados públicos y establecimientos mercantiles públicos y privados. No obstante, y como se ha venido discutiendo, en los últimos años ante la carencia de una infraestructura comercial necesaria y adecuada a las condiciones de abasto de la población, la presencia y proliferación de las actividades informales en sus diferentes modalidades ha cobrado una especial importancia no sólo por su magnitud, sino por los constantes conflictos de tipo socio-político y económicos presentes en el desarrollo de la ciudad.

Desde 1951 el gobierno sólo construyó 310 mercados públicos en la capital para hacer frente a los problemas de comercialización de productos. Con excepción de la Central de Abastos, ubicada en Iztapalapa desde 1982, no se habían construido mercados en la urbe desde los años sesentas, y mucho menos destinados espacios comerciales públicos para las diferentes especialidades del abasto de productos en el orden alimentario y abarrotero; hecho que coadyuvó, dentro del contexto de un crecimiento demográfico acelerado de la ciudad, al incremento y práctica de actividades informales entre la población.

En la actualidad la presencia del ambulante en sus diferentes modalidades, Mercados Sobre Ruedas, Concentraciones de Ambulantes y Puestos Fijos y Semifijos en la Vía Pública, reviste una importancia particular al considerar, por un lado, el derecho innegable que asiste a cualquier individuo de hacer del comercio su actividad económica laboral, y por el otro, el derecho del llamado comercio establecido y comunidad en general de ver garantizados sus esfuerzos mercantiles dentro de la legalidad y en general hacia la preservación del espacio público.

Desde 1990, el gobierno de la capital ha venido estudiando los objetivos, estrategias y acciones de la problemática del ambulante, con el fin de dialogar, concertar y proponer a los diferentes grupos practicantes, opciones diversas para el desarrollo de su actividad y para su inserción gradual a la formalidad comercial.

Con estas consideraciones, la política de mejoramiento y administración del comercio popular se insertó de manera global en beneficio del desarrollo económico, preservación cultural e

identidad urbana de la ciudad de México.

5.1.1. Objetivos y estrategias del PMCP.

El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, por conducto de la Coordinación de Abasto y Distribución del DDF, se abocó al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- 1) *Fortalecer y hacer más eficientes las condiciones de trabajo del comerciante informal, proporcionar seguridad en el desarrollo de su actividad y dotarlo de un patrimonio familiar, así como transparentar las operaciones comerciales realizadas por este segmento del comercio popular.*
- 2) *Fomentar la incorporación gradual del comercio popular en la vía pública hacia un régimen formal, estable y permanente.*
- 3) *Establecer las bases y acciones públicas necesarias que conduzcan a garantizar la desocupación del Centro Histórico de la ciudad de México por parte de los comerciantes ambulantes.*
- 4) *Rescatar urbanísticamente el Centro Histórico de la ciudad de México.*²

Una vez que se establecieron los objetivos antes señalados, los cuales en su conjunto representarían el universo del programa, la Coordinación de Abasto y Distribución llevó a cabo la definición del espacio territorial involucrado, a efecto de ubicar en su exacta dimensión la magnitud y determinar los alcances a lograr del programa.

De esta manera, como una primera etapa fue imprescindible identificar plenamente dentro del área correspondiente al Centro Histórico de la ciudad de México la demarcación geográfica que concretamente interesaba atender. Se conformó el Perímetro "A" ubicado en la delegación Cuauhtémoc y un segmento del Perímetro "B" en la delegación Venustiano Carranza; ámbitos que se constituyeron como el espacio no sólo del Programa, sino como referencia para la cuantificación del número de ambulantes en la zona.

En este sentido, a fin de ordenar, orientar y normar los trabajos con los diversos grupos de ambulantes involucrados, se subdividió el lugar en seis zonas territoriales de trabajo, las cuales se conformaron por:

² *Ibid.*, p. 5

A) En la delegación Cuauhtémoc:

- La Merced Poniente.
- Primer Cuadro Norte.
- Primer Cuadro Sur.
- Allende.
- La Alameda.

B) En Venustiano Carranza

- La Merced Oriente (San Lázaro-Tapo).

La determinación de dicho ámbito espacial se llevó a cabo de acuerdo a ciertos objetivos de urgencia y necesidad que el propio DDF formuló (por un lado, se estableció que las zonas fueran representativas de la historia, tradición e identidad de la Ciudad de México, y por el otro, que las zonas fuesen objeto de altos índices de concentración del comercio ambulante en la vía pública, así como conlleven a problemas de obstaculización vial, salud y funcionalidad de espacios y lugares públicos, económicos y sociales urbanos) y que se reconocen popular y oficialmente como Centro Histórico de la ciudad de México.

En lo que respecta a la concertación con los grupos de ambulantes involucrados, una vez definido el alcance territorial y con el propósito de conocer fielmente el universo de los comerciantes ambulantes establecidos en la demarcación —lo que permitiría posteriormente contar con información sobre una dimensión aproximada de la problemática y por tanto de las acciones del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular—, el DDF identificó a cada una de las agrupaciones y organizaciones de ambulantes dentro de la zona a fin de concertar soluciones recíprocas; anteriormente, el 28 de febrero de 1992, algunas organizaciones de ambulantes ya habían firmado acuerdos formales con el gobierno para adoptar en su respectivos ámbitos de control y responsabilidad las medidas y acciones necesarias para solucionar conflictos y preservar su actividad comercial.

De esta forma, de acuerdo a la formulación del PMCP, se detectaron más de sesenta organizaciones formalmente constituidas, con las que se entabló innumerables reuniones de acuerdo a fin de darles a conocer la importancia y trascendencia del Programa.³

Sin embargo, como se vió en el apartado anterior, en gran medida estas acciones de diálogo y concertación con los grupos se presentaron de forma selectiva; y no obstante que el Programa plantea que se efectuaron más de 1,186 reuniones de trabajo con los grupos sin la intervención de

³ *Ibid.*, p. 7.

partido político alguno, creemos que los acuerdos se realizaron entre los propios líderes de ambulantes, representantes partidistas y posteriormente con las respectivas autoridades de gobierno.

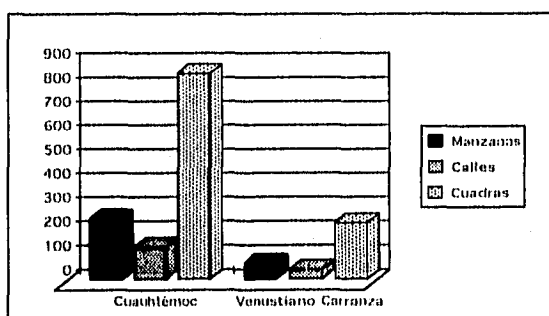
Dentro de ese contexto, el PMCP se estableció de alguna forma como una estrategia y compromiso formal a fin de emprender las acciones gubernamentales inmediatas que coadyuvasen a la cuantificación e identificación de los comerciantes en la vía pública, distinguiéndose con la precisión del caso el número de éstos, los giros comerciales (esto es el tipo de puestos existentes), la agrupación a la que pertenecen, su localización física e incluso días y horas de trabajo.

Desde 1990 el DDF venía formulando la elaboración de un censo de ambulantes en la zona, empero fue entre enero y julio 1992, donde se efectuaron más de seis censos, veinte conteos y un número variado de levantamientos censales diarios y semanales en 307 manzanas, 164 calles y 1,081 tramos ubicados en la parte central del D.F.

A partir de este universo, y como lo muestra el siguiente cuadro, se conformó un censo único de informales con carácter definitivo en los Perímetros "A" y "B" de las delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

Cuadro 1.

Localización de asentamientos por Delegación por el PMCP en 1992



Fuente: DDF, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, 1992.

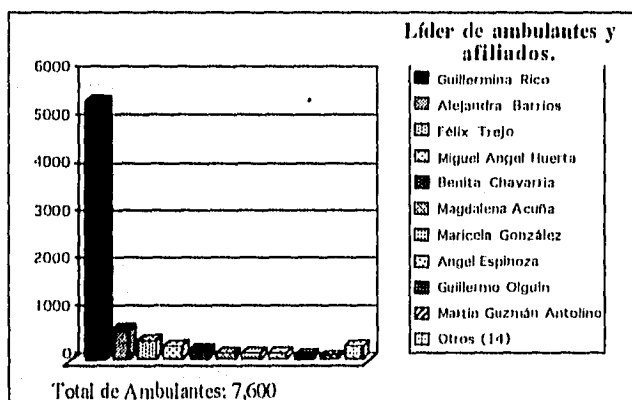
Como resultado de dichos levantamientos, COABASTO identificó las calles y los tramos ocupados por los vendedores en la vía pública. Esta información en principio sirvió de base para la determinación del espacio y cuantificación del ambulante en el Centro Histórico, y aunque en esta

zona se tenían detectados a más de 12 mil ambulantes para su control, el DDF dentro del Programa sólo considero la existencia de 10,000 mil comerciantes informales.

En esta línea, datos de una investigación realizada por la Fundación Cambio XXI en abril de 1993, concluyó que de los 24 líderes de ambulantes que controlan a 7 mil 600 puestos que se encuentran tan sólo en el Perímetro "A" del Centro Histórico a ser reubicados, solamente 10 de ellos representaban a 7,328 ambulantes; los restantes estaban controlados por 14 líderes dirigiendo a cerca de 50 ambulantes en el lugar.⁴

De acuerdo con el siguiente gráfico se puede observar el número de afiliados y líder de control localizados en el Centro Histórico.

Cuadro 2.
Ambulantes Controlados en el Centro Histórico dentro del Perímetro "A" en 1993.



Fuente: Valenzuela, Josefina, "El Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México", en *Economía Metropolitana* Núm. 2, México, Fundación Cambio XXI, Vol. 2, abril de 1993.

Como se observa, existe un porcentaje altísimo de ambulantes controlados por dos de las líderes actualmente afiliadas al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por un lado, Guillermina Rico con poco más de 5,378 afiliados; Alejandra Barrios con 633; y Félix Trejo con 379. Entre estos tres representantes se conforma más de siete mil vendedores en la vía pública.

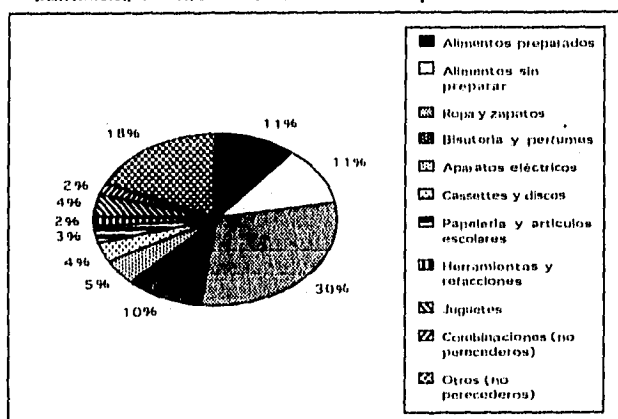
⁴ Véase Gutiérrez Sandoval, Abraham, *El reordenamiento del Centro Histórico y la Democracia. El Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*. México, Tesis de Lic. en Sociología, FCIyS-UNAM, 1994.

mismos que el programa seleccionaría para su inserción de acuerdo a los objetivos y requisitos propuestos. En lo que respecta al 14% restante, el DDF mediante la demarcación realizada clasifico su inserción conforme a las bases del programa; particularmente en el rubro de otros, se encontraron ambulantes de preferencia partidista de oposición vinculados al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Por otra parte, y como producto de la información del censo de Ambulantes, el programa no sólo ubico la existencia del número de vendedores en la zona, sino el giro comercial en que se desarrollan los diferentes grupos y asociaciones. En este sentido, se detectó que el 78 por ciento se dedicaba a la venta de productos no perecederos y el 22% restante a la venta de alimentos preparados y sin preparar, siendo éstos los rubros de mayor actividad.

Específicamente, y como lo muestra el gráfico siguiente, el PMCP contempló los siguientes datos: en el rubro de alimentos preparados se contabilizó a un 11% y de igual forma en alimentos sin preparar; ropa y zapatos se ubicó con un 30 por ciento; bisutería y perfumes con un 10%; aparatos eléctricos un 5%; cassettes y discos un 4%; papelería y artículos escolares un 3%; herramientas y refacciones un 2%; juguetes con un 4%; y el rubro de combinaciones (alimentos no perecederos) un 2% y otros (no perecederos) con un 18 por ciento.

Cuadro 3.
Distribución de Giros Comerciales detectados por el PMCP en 1992



Fuente: Elaborado con datos del DDF, *Programa de Administración del Comercio Popular*, 1992.

Como puede analizarse, el rubro que más actividad realiza se concentra en artículos de abasto personal de ropa y zapatos, así como otro tipo de productos en los que se concentran desde artículos de uso doméstico hasta de alimentos, ropa y otros del abasto popular.

Con estos indicadores se constituyó la información básica a partir de la cual COABASTO llevó a cabo el diseño de los espacios formales para el reordenamiento, determinándose en función del tipo de giros comerciales, la formulación arquitectónica y construcción física de plazas, pasajes y corredores comerciales.

Asimismo, la información aquí referida representó uno de los insumos básicos para las estrategias principales que el DDF utilizaría para el proceso de adquisición de predios, realización de estudios de factibilidad comercial e inversión demandados por el mismo. En este marco, las principales líneas y estrategias asignadas a COABASTO se centraron en:

- 1) Integrar en un sólo censo a los comerciantes populares que ejercen su actividad en la vía pública, especialmente los que se encuentran en áreas donde la actividad haya sido prohibida y, por lo tanto, éstos se consideren sujetos del programa.*
- 2) Promover la concertación con las agrupaciones de ambulantes.*
- 3) Promover la adquisición de inmuebles por las vías legales procedentes, para su incorporación a las acciones del programa en razón de las disposiciones aplicables en materia de desarrollo urbano.*
- 4) Diseñar, concertar e instrumentar ante las instituciones bancarias los esquemas financieros necesarios para que los beneficiarios del programa pudiesen acceder al crédito que les permita adquirir los locales comerciales a asignar.*
- 5) Celebrar contratos, convenios y actos jurídicos para el cumplimiento de sus objetivos, así como conforme a las leyes y reglamentos vigentes en materia de propiedad pública, obras públicas, adquisiciones y arrendamiento.*

Con estas funciones encomendadas al exdelegado político en Venustiano Carranza, la organización del trabajo iniciado formalmente desde julio de 1992, se orientó en la importancia de lograr conciliar intereses económicos en la zona con los derechos públicos legítimos de los ciudadanos a través de la instrumentación de proyectos económica y funcionalmente viables a un

menor costo posible y con posibilidades razonables de recuperación de los recursos a invertir.

En términos del PMCP la premisa básica fue "contar con la formulación de suficientes espacios urbanos comerciales sujetos a constituirse en otras tantas instalaciones comerciales modernas y funcionales cuyo requisito indispensable fue que se integraran, o por sí mismas constituyeran un polo de atracción comercial equivalente al espacio a recuperar."⁵

En otras palabras, la estrategia básica del PMCP se orientó a la identificación, primero, de la disponibilidad de terrenos y/o construcciones, concepción y diseño arquitectónico, y segundo, a la instrumentación de los mecanismos financieros que hicieran posibles los "nuevos espacios comerciales" a los ambulantes seleccionados y beneficiarios del programa.

En este sentido se establecieron políticas y mecanismos de asignación, inicialmente por grupo u organización de ambulantes, y posteriormente, a título individual para el control de pagos de los locales asignados, entre algunas de ellas destacan: difusión del programa entre comerciantes; presencia del comerciante a ventanillas de pago del DDF, previamente ubicadas con los líderes; elección de local y solicitud de plan de pagos; firma del convenio de adhesión al fideicomiso respectivo; solicitud de crédito y firma del contrato; y entrega-recepción del espacio comercial asignado.

Como se dijo, para ello fue esencial censar y registrar en función del giro comercial a cada uno de los ambulantes detectados en los perímetros "A" y "B" de las delegaciones mencionadas.

Finalmente, la estrategia también contemplaría el diseño e instrumentación de programas específicos de rescate urbano, rehabilitación y conservación de la imagen urbana del Centro histórico de manera integral como: remodelación de fachadas, luminarias, adoquero-carpeta asfáltica, banquetas-guarniciones, reforestación-jardineras, señalización de servicios, centros de interés público y equipamiento urbano.

5.2. Acciones sobre la implementación del PMCP.

Identificada plenamente la magnitud que representaba para el DDF dar respuesta con acciones concretas a la problemática del ambulante en el primer cuadro de la ciudad de México, el programa, como parte de sus objetivos y estrategias, llevó a cabo la realización de una serie de

⁵ Véase *Programa de Mejoramiento ...Op. cit.*, p. 9-10.

actividades orientadas a la materialización de la formulación de proyectos y acciones particulares.

5.2.1. Establecimiento de una Bolsa Inmobiliaria.

Con base en las funciones y estrategias y desde una visión operativa, el DDF consideró imprescindible el establecimiento de una bolsa inmobiliaria, mediante la cual se dotaría al Programa de los predios más adecuados en materia comercial.

En primera instancia, para la localización de predios factibles de incorporar a la bolsa inmobiliaria, se procedió a la realización de recorridos terrestres y aéreos en zonas aledañas al Centro Histórico de la ciudad, y cuya ubicación geográfica fuése viable para proceder a la identificación de la propiedad y negociación, en su caso, preliminar con el propietario.

De acuerdo con el propio PMCP, se examinaron alrededor de 700 predios, mismos que fueron evaluados previamente realizándose el avalúo, levantamiento topográfico e integración primaria de expedientes, así como la negociación con el propietario o la solicitud de adjudicación por el DDF, con base en las disposiciones jurídicas en la materia.⁶

Con estos elementos, y una vez confirmada la disponibilidad del terreno —fuese ésta propiedad del D.F., o por disposición de enajenación del propietario—, se realizó una segunda acción que consistió en la formalización del avalúo por parte de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN), y la integración de expedientes, e incluso en algunos casos la solicitud de adjudicación por parte del Departamento Central del D.F., en términos de la legislación en la materia.

Por otra parte, es necesario destacar que a fin de que la selección de predios fueran efectivamente viables en términos comerciales, el DDF impulsó proyectos iniciales para las diferentes modalidades de operación comercial a fin de conocer la realización preliminar de proyectos arquitectónicos, que incluyesen perspectivas, dimensiones y cálculos de inversión dentro del proceso de reordenamiento.

Así, de los 700 predios detectados provisionalmente a la bolsa inmobiliaria para su evaluación, se seleccionaron 40 de los cuales el DDF determinaría viables en términos comerciales, ubicación geográfica y aceptación relativa por parte de los grupos de ambulantes en la zona.

⁶ *Ibid.*, p. 11-12.

Con estas bases el proceso concluyó, en el caso de terrenos particulares, en la negociación y recepción física del inmueble; y en el caso de la expropiación del inmueble por el DDF, con la formalización de transferencia al organismo COABASTO para su desincorporación, cesión y manejo.

De esta manera hacia julio y agosto de 1992, la bolsa inmobiliaria del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular contó con la identificación de predios de cerca de 250,000 mil metros cuadrados, lo cual permitiría en esta etapa comenzar operativa y arquitectónicamente la construcción de plazas y corredores comerciales; en otros términos, transformar los objetivos en acciones concretas para la implementación del Programa del Comercio Popular.

5.2.2. La constitución de un Comité Técnico.

Con el propósito de que los trabajos del Programa se impulsaran de manera oportuna y eficiente, se constituyó un Comité Técnico Consultivo a fin de determinar decisiones y mecanismos de manera colegiada, y en el cual se integró a representantes de varias dependencias político-administrativas del Departamento del D.F., involucradas en la atención del problema. Entre estas el Programa requirió del apoyo de las siguientes:

- Secretaría General de Gobierno;
- Secretaría General de Planeación y Evaluación;
- Secretaría de Desarrollo Social (FONDEF);
- Secretaría General de Obras;
- Contraloría General;
- Oficialía Mayor;
- Coordinación General de Reordenación Urbana y Vivienda; y la
- Coordinación General de Abasto y Distribución del D.F.

Con la integración e interrelación de estas dependencias en las acciones del Programa se efectuó la implementación de la política en el Centro de la ciudad. En este sentido, datos del PMCP señalan que el Comité Técnico sesionó semanalmente desde el 26 de noviembre de 1992, con más de 35 reuniones de trabajo hacia 1993.

A manera de ejemplo y citando el funcionamiento conjunto de las diferentes dependencias en la implementación del Programa, éste señala que:

"... la Secretaría General de Gobierno a través de COBASTO fue la responsable política del desarrollo integral del Programa; la Secretaría General de Obras tuvo encomendado licitar, asignar y formalizar los contratos de obra para la construcción y equipamiento de las plazas, pasajes y corredores comerciales construidos con recursos de Nacional Financiera (NAFIN) y del Banco Nacional de Comercio Interior (BANCI); la Secretaría General de Planeación y Evaluación proporcionó los recursos iniciales de los créditos puente a través de FONDEF para los trabajos del Programa; la Coordinación General de Reordenación Urbana y Vivienda fue la facultada para el desarrollo de los proyectos arquitectónicos y comerciales referidos."⁷

5.2.3. Modalidades comerciales, proyectos y construcción.

Durante la conformación de la bolsa inmobiliaria y una vez confirmada la viabilidad comercial de los predios, el DDF procedió junto con la Coordinación General de Reordenación Urbana y Vivienda, a la definición de los proyectos inmobiliarios en sus diferentes modalidades formuladas conforme a las características comerciales urbanas, el tipo de giro, y los objetivos del reordenamiento.

Para tal efecto se propuso la clasificación de Condomercados, Pasajes Comerciales, Corredores Comerciales y Paraderos Comerciales los cuales se diseñaron en función de la magnitud, los requerimientos de construcción del inmueble y lugar geográfico en la zona. Así se llevó a cabo la configuración del presupuesto requerido y el inicio de un proyecto comercial arquitectónico que se adjudicó a empresas especializadas en la materia.⁸

En gran medida la intención del Programa fue asentar los proyectos en construcción en las cercanías de las estaciones del Metro, paraderos de transporte público y concesionado. En algunos casos, se diseñó estratégicamente la ubicación a fin de asegurar la afluencia comercial, y por tanto, la recuperación de la inversión.

⁷ *Ibid.*, p. 14

⁸ Con el fin de confirmar la viabilidad comercial de los predios de la Bolsa Inmobiliaria para las diferentes modalidades comerciales, el DDF convocó a la participación directa de especialistas en la materia, quienes contribuyeron a la evaluación comercial. En este sentido, cuando un proyecto específico se aprobaba se le asignaban recursos por conducto de FONDEF, instrumento financiero por excelencia del gobierno; y posteriormente a través de la Secretaría General de Obras del DDF, se convocaba a la adjudicación del contrato de obra de las empresas constructoras que garantizaran en términos de tiempo y costos previstos la realización de las plazas comerciales.

Por otro lado, el PMCP contempló dentro de la construcción de grandes plazas comerciales y a fin de involucrar espacios destinados a la iniciativa privada para su enajenación, el establecimiento de las llamadas "tienda ancla" con el propósito no sólo de ser atractivas para el comprador potencial, sino a efecto de asegurar el éxito comercial con su inserción en los proyectos.⁹

De esta manera, bajo la conducción de COABASTO se dieron a conocer los diferentes proyectos y maquetas arquitectónicas destinadas a construir para los ambulantes en la zona central del D.F. En este sentido, el Programa contempló inicialmente en 1992 la construcción de 14 plazas comerciales. Más tarde en 1993 se integraría la construcción de 29 plazas comerciales las cuales albergarían a 10 mil locales con igual número de ambulantes, dentro de una superficie de 200 mil metros cuadrados con una inversión de alrededor de 580 millones de pesos, de los cuales el 43 por ciento (250 millones) se financiaría con recursos de Nacional Financiera S. A., y a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social del D.F. (FONDEDEF), así como los aportados por el Banco Nacional de Comercio Interior (BANACI), y los de la iniciativa privada.

Dentro de la relación de plazas propuestas inicialmente por el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular se encuentran:

Proyecto	Número de Locales	Ubicación en el C.H.
<i>Plaza Conjunto Merced</i> *•	1,523	1. Rosario 158
<i>Plaza La Paja</i> *•	101	1. Pino Suárez 32 y 24 2. República del Salvador 125
<i>Plaza Tacuba</i> *•	242	1. Tacuba 46, y 2. Donceles 45
<i>Plaza Meave</i> *•	406	1. Eje Central 80 2. Eje Central 84 3. Esq. Meave 9-A
<i>Plaza Vizcaínas</i> *•	243	1. José María Izazaga

⁹ *Ibidem.*, p. 15

<i>Plaza Mesones</i> *•	708	1. Mesones 129, y 2. Regina 104
<i>Plaza Uruguay</i> *•	205	1. Rep. Uruguay 75 y 2. Rep. del Salvador 80
<i>Plaza Circunvalación</i> *•	765	1. Circunvalación 115, y 2. Soledad 63 y 65
<i>Plaza Carranza</i> ***	159	1. Venustiano Carranza 150, 152 y 154
<i>Plaza Roldán/Manzanares</i> *•	300	1. Roldán 10, Esq. Manzanares
<i>Plaza Pino Suárez</i> ***	401	1. Estación del Metro Pino Suárez
<i>Plaza Pensador Mexicano</i> *•	325	1. Eje Central 28, Esq. Pensador Mexicano
<i>Plaza San Antonio Abad I</i> *•	156	1. Calzada de Fray Servando Teresa de Mier 27
<i>Plaza San Antonio Abad II</i> *•	264	1. Calzada de Fray Servando, Esq. Chimalpopoca
<i>Plaza Conjunto Rayón</i> ***	630	1. Eje Central/Reforma/Rayón y Metro Garibaldi
<i>Plaza Isabel la Católica</i> *•	91	1. Isabel La Católica 77
<i>Plaza Talavera</i> ***	56	1. Plaza Talavera
<i>Mercado Hierbas</i> *•	107	1. Manzanares 53
<i>Mercado Manzanares</i> *•	65	1. Manzanares 63
<i>Mercado del Canal</i> *•	46	1. Calle del Canal 41
<i>Mercado General Anaya</i> *•	21	1. Gral. Anaya, Esq. Santa Escuela

<i>Mercado Celia Torres Chavarría</i> **	120	1. Estebán Martí entre Jesús de la Granja y Calzada san Ciprián
<i>Mercado San Lázaro -Tapo</i> **	252	1. Calzada 1. Zaragoza, Esq. Eduardo Molina
<i>Corredor Comercial Candelaria</i> ***	232	1. Explanada Metro Candelaria
<i>Corredor Comercial Merced</i> ***	551	1. Explanada metro Merced
<i>Mercado el Naranjero</i> **	40	1. Esteban Martí entre Calzada san Ciprián y Abraham Olvera
<i>Plaza Cuauhtémoc</i> ***	400	1. Av. Chapultepec y Puebla 2. Av. Chapultepec 116-120 3. Av. Cuauhtémoc 15 4. Guaymas 6
<i>Plaza Bazar Oriente</i> ***	1500	1. Acceso principal Central de Abasto, Esq. Mercado de Mariscos y Pescados
<i>Plaza San Idelfonso/Venezuela</i> **	94	1. Rep. Venezuela 41 2. San Idelfonso 42

* Plazas que fueron formalmente entregadas en 1993.

** Plazas que hasta junio de 1994 no habían sido entregadas por el DDF.

• Inmuebles que se vendieron al DDF bajo el Régimen de Propiedad en Condominio.

•• Inmuebles que se encuentran actualmente en Arrendamiento.¹⁰

¹⁰ Elaborado con datos del DDF, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, 1993, p. 17-19.

5.2.4. Esquema financiero, atención y adjudicación de espacios comerciales a Ambulantes.

En términos generales, el programa dispuso de la construcción de mercados bajo el llamado régimen de propiedad en condominio y en la edificación de plazas para arrendamiento, éste último en aquellas que se ubicaron en predios localizados bajo propiedad del Sistema de Transporte Colectivo (METRO).

En ambos casos, el DDF buscó las condiciones financieras para otorgar al beneficiario el local comercial destinado para su actividad, además de asegurar que los hasta ese momento ambulantes, se constituyesen como sujetos viables de crédito a fin de lograr la máxima recuperación del capital invertido.

Así, se instrumentó un esquema crediticio con Nacional Financiera S. A., para hacer posible la obtención de un crédito global individualizado (crédito puente), para la compra de predios, la construcción y supervisión de las obras en referencia. Según el PMCP el monto global fue de 250 millones de pesos aproximadamente. El plazo para el pago del crédito puente, equivaldría al período de construcción de los inmuebles, más un mes de gracia, aceptándose pagos anticipados a cuenta del capital.¹¹

En este sentido, el PMCP consideró que la asignación de créditos individuales a fin de que los comerciantes en la vía pública pudiesen obtener sus propios locales formalmente constituidos. El financiamiento en estos casos, según datos del Programa, fue hasta de un 90% de la operación de compra-venta, con una amortización de crédito de seis años y un período de gracia de seis meses. De manera individual, el ambulante que obtuviese su local sería en ese momento sujeto de crédito ante NAFINSA, y ante el Banco Nacional de Comercio Interior.

Cabe destacar, que en el caso de los desarrollos de tipo privado (como los Bazares Comerciales y algunas Plazas Comerciales) las asociaciones de comerciantes aportarían el aval o responsiva necesario del financiamiento; en el caso de los fomentados directamente por el DDF, éste sería el aval ante NAFINSA.

En lo que respecta a las construcciones realizadas bajo arrendamiento, el DDF contemplaría la utilización de un permiso administrativo revocable por tiempo convenido a fin de permitir a los

¹¹ *Ibidem.*, p. 18.

ambulantes de Pino Suárez, Candelaria y Merced instalarse temporalmente en otras calles del Centro Histórico.

En esencia la mecánica financiera del Programa se basó en la figura del fideicomiso privado como seguridad y garantía a las aportaciones de ambulantes, gobierno e iniciativa privada.

Por otra parte, el DDF instrumentó a través del Fondo de Desarrollo Económico y Social del D.F., la instalación de módulos para captar los trámites (solicitudes de crédito y recepción de documentos) de ambulantes censados y objetos del programa para su adhesión formal. Aunque en un inicio varios líderes de ambulantes se negaban a ser incluidos dentro de los mecanismos financieros propuestos —ya que entre otras cosas demandaban la no individualización de los créditos—, finalmente la mayoría de los considerados por asociación y zona, así como giro comercial presentaron y firmaron la documentación respectiva con los compromisos referidos y con la vía de lograr no sólo la obtención de su local, sino el mantenimiento de sus ventas.

Evidentemente, aquellos que no se sujetaron a las políticas propuestas por el Programa no fueron considerados en el proceso de reordenación, y por lo tanto, se verían por ese sólo hecho, a ser retirados de sus lugares de trabajo en la vía pública, una vez existiendo las condiciones para la reglamentación jurídica formal en las delegaciones y en la Asamblea de Representantes del D.F.

Con esta dinámica aparentemente viable y formal, el PMCP obtuvo información precisa sobre la identificación del comerciante, su ubicación exacta, giro comercial y el tipo de puesto en que se realiza su actividad.

De igual forma, para llevar a cabo la adjudicación de espacios comerciales se realizaron múltiples acuerdos a fin de determinar no sólo la ubicación del ambulante, la asociación y origen dentro de las zonas demarcadas en Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, sino la seguridad de que se cumplió con los requisitos y trámites establecidos por el DDF.

Como se apuntó, en lo que respecta a la Protección Comercial y Rescate Urbano del Centro Histórico el programa estableció como parte de la implementación de "acciones de fondo", la cancelación del pago de uso de derecho a piso en las calles y avenidas referidas con anterioridad. Así como la propuesta a la Asamblea de Representantes del D.F., de la emisión jurídica vigente de un Bando en el contexto de la reordenación impulsada por el DDF.

Asimismo, se formularon programas específicos de rescate urbano en zonas prioritarias a fin de entre otros aspectos remodelar, reforestar, señalar y equipar los lugares de mayor daño y

presencia del ambulante.

Como se ha visto, la implementación del Programa del Comercio Popular a partir de 1992 y 1993, reviste una complejidad creciente ante las diferentes fases de su formulación e implementación, mismas que para ser evaluadas de manera global es preciso conocer en los hechos sus resultados operativos, y sobre todo, en el marco real del propio vendedor ambulante involucrado, así como del comerciante formalmente establecido.

De igual forma, la ejecución del PMCP conlleva a ser analizada no sólo dentro de los términos operativos y funcionales del Centro de la ciudad, sino de acuerdo a las propias características en que se desarrolla la problemática del ambulante en el resto de las delegaciones de ciudad de México.

5.3. Análisis sobre la implementación del PMCP hacia el control público y reordenamiento del ambulante en el Centro Histórico.

Con la creación del programa denominado *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular* en 1992, el Departamento del Distrito Federal inició un proceso de reordenamiento gradual del comercio en la vía pública ubicado fundamentalmente en las delegaciones políticas de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Una vez formulados los objetivos e implementadas las acciones del Programa en la zona del Centro Histórico en 1992 y 1993, surgirían varias posiciones políticas entre representantes del comercio establecido y los propios líderes de ambulantes, mismos que conforme a sus intereses en la reubicación de la zona, asumirían una visión particular en el problema.

5.3.1. Dinámica política y social sobre el proceso de reubicación de Ambulantes.

La historia de los compromisos asumidos por el Departamento del Distrito Federal en materia de comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México a partir de la formulación e implementación de la política pública bajo el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en la práctica se observó llena de escalonados retrasos en su cumplimiento y operación. Un recuento de los principales sucesos ocurridos desde los primeros compromisos

anunciados en julio de 1992 y hasta 1993, permiten observar y analizar las diferencias entre lo propuesto y lo demandado en el conflicto tanto por las principales Cámaras de Comercio en la capital, partidos políticos, como por los propios vendedores ambulantes involucrados dentro de la dinámica política del programa.

Desde el mes de agosto de 1992, la Coordinación de Abasto y Distribución mediante su titular, Roberto Albores Guillén, demandó a la Asamblea de Representantes del D.F., la emisión de un Bando jurídico en materia de ambulante a fin de sustentar las bases y el desarrollo del PMCP en la zona y no depender directamente en su solución por el gobierno. En este sentido, se precisó que el plazo para dar solución al conflicto en el lugar sería de un año a partir de los primeros acuerdos asumidos en julio de 1992; y, por lo tanto, fecha también para la determinación de nuevas normas jurídicas de control público para la estabilidad socio-política en la zona.¹²

En este sentido, para algunos integrantes partidistas de la ARDF, el programa propuesto y en marcha se consideró un avance importante para la regulación del ambulante, ya que demuestra la voluntad política anunciada por el regente Manuel Camacho Solís en la solución del conflicto. Para otros el programa mantiene los controles políticos por medio de los líderes ya que sólo se reduce a regular el problema en la zona centro de la ciudad de México.

Específicamente, para legisladores del Partido Acción Nacional (PAN), se precisó avanzar en la despolitización del programa y en aquellos aspectos estrictamente comerciales y fiscales para evitar que estos grupos —los ambulantes— se mantengan como grupo de presión; de igual manera, para miembros del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se fundamentó la necesidad de ofrecer soluciones de fondo ya que las acciones sólo buscan “acomodar” a ambulantes en el Centro Histórico.¹³

Posteriormente, en sesión ordinaria del 24 de noviembre de 1992 la Asamblea del D.F., fijó su postura sobre la política formulada en el PMCP, ésta afirmó que se encuentra orientada a terminar con las estructuras que han permitido el surgimiento de corruptelas y chantajes tanto por líderes como por funcionarios del DDF.¹⁴

¹² Véase *La Jornada*, 14 de agosto de 1992, p. 33; *La Jornada*, 24 de agosto de 1992; *La Jornada*, 11 de noviembre de 1993.

¹³ *Execlior*, 8 de noviembre de 1992, p. 3-A.

¹⁴ *La Jornada*, 24 de noviembre de 1992, p. 18.

En gran medida, estas declaraciones se efectuarían ante la proximidad de la temporada navideña de 1992 —época de una alta invasión de calles por ambulantes para efectuar sus ventas—, donde los partidos políticos asumirían no sólo una posición crítica hacia los trabajos realizados por COABASTO hasta esas fechas, sino se inclinarían hacia el análisis de la formulación de una ley específica hacia el problema, ya que las últimas disposiciones databan de 1951. No obstante, a pesar de que representantes del PRI señalaron que el DDF no debía otorgar permisos “especiales” a ambulantes en la zona, las delegaciones de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza emprendieron dichos mecanismos económicos tradicionales a ciertos líderes, lo cual propició un mayor desacuerdo y presión hacia el gobierno por los representantes del comercio establecido.¹⁵

En este orden, la CANACO demandó la agilización, por un lado, de trámites burocráticos tortuosos para el comercio y, por el otro, acciones concretas para la regulación del comercio en la vía pública en la zona. Concretamente en el *Foro Nacional de Encauzamiento del Comercio Informal*, organizado por la CONCANACO en noviembre, se declaró y demandó la necesidad de una reglamentación urgente —misma que sería considerada hasta julio del siguiente año—; asimismo en el foro se precisó la utilización de la fuerza pública para controlar la zona del centro de la ciudad, ya que textualmente se dijo que:

“...utilizar la fuerza pública no es violentar el Estado de Derecho, al contrario la fuerza pública se utiliza para respetar el mismo [...] el ambulante es un problema político [...] una de sus causas específicas es el vínculo entre dirigentes de las uniones de ambulantes y algunos partidos políticos que fomentan la actividad en contubernio con ciertos funcionarios públicos.”¹⁶

Hacia los meses de enero y febrero de 1993, representantes del comercio establecido protestarían nuevamente ante el gobierno capitalino por las acciones del PMCP, en lo que se refiere a la expropiación de predios, ya que en gran medida se argumentó que el proceso se realizó de

¹⁵ A inicios del mes de noviembre de 1992, ambulantes representados por Guillermina Rico anunciaron el otorgamiento de 2 mil permisos para realizar sus ventas en la temporada decembrina conforme a un acuerdo suscrito desde 1991 con el Departamento del Distrito Federal. Según un reportaje de Manuel Contreras, durante los últimos meses de ese año, diversas organizaciones de ambulantes invadieron sin control calles y avenidas principales del Centro Histórico aumentando nuevamente la presencia de conflictos con el comercio establecido; asimismo significa que aumento evidentemente el número de permisos otorgados por funcionarios delegacionales a los líderes de ambulantes en la zona. Véase *Excelsior*, noviembre de 1992.

¹⁶ “Es urgente legislar sobre el ambulante” *La Jornada*, 7 de noviembre de 1992, p. 35.

manera arbitraria y no se realizó negociación alguna con algunos de sus agremiados propietarios de lotes seleccionados ubicados dentro de la demarcación.¹⁷

Guillermo Gazal Jafif, representante de Procéntrico, recordó que tan sólo del primero de julio de 1992 se dio el plazo de un año para terminar con la reubicación del comercio callejero iniciado con el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, en sus fases o perímetros "A" y "B"; fecha que hacia los primeros cuatro meses de 1993 sólo un 10 por ciento de los comerciantes censados se encontraban en posibilidades reales de ser instalados. Con esta línea Procéntrico y otras organizaciones del comercio formal establecieron una presión constante sobre las autoridades y en especial sobre Roberto Albores Guillén, encargado del citado programa, con el fin de que fueran cumplidas las promesas y se actuase con rigidez sobre los líderes que supuestamente se han enriquecido a costa de la necesidad de la gente.¹⁸

Asimismo, para este sector las cifras de los vendedores en la vía pública a reubicar presentarían una variación en el proceso, ya que mientras un informe de la Coordinación de Abasto emitido en diciembre de 1992, señaló como identificados a 12 mil 636 ambulantes, correspondiendo 10 mil 46 a la delegación Cuauhtémoc y 2 mil 50 a la de Venustiano Carranza, Procéntrico detectó a más de 26 mil ambulantes, en su mayoría "toreros"; mismos que rebasan la cifra considerada en el PMCP, y por tanto, creemos que éstos no fueron incluidos dentro de la política formal.

Por su parte el responsable de COABASTO y del Programa hacia el ambulante, desde el mes de enero de 1993, había venido declarando a los medios de comunicación que antes de terminar ese mes se daría posesión de los primeros locales a 653 informales con la inauguración de las plazas ubicadas afuera de las estaciones del Metro Pino Suárez y San Lázaro, e iniciando de inmediato las obras de otras 14 plazas y mercados en condominio para ser concluidas "en el curso de los próximos cinco meses", es decir en julio de 1993.¹⁹

Sin embargo, entre lo propuesto por el PMCP y lo implementado en la construcción de plazas se presentarían los primeros síntomas de contradicción; la inauguración de la Plaza Pino

¹⁷ Véase *La Jornada* 14 de enero de 1993, p. 34; *Excelsior* 3 de febrero de 1993; y *El Economista*, 22 de febrero de 1993.

¹⁸ "Exige el Comercio Establecido Medidas", *El Nacional*, 5 de julio de 1993, p. 29; *La Jornada* 9 de julio de 1993, p.33-A.

¹⁹ *La Jornada*, 8 de marzo de 1993; *Excelsior*, 6 de abril de 1993; y *El Universal*, 23 de abril de 1993.

Suárez fue propuesta para el 14 de febrero desatándose nuevos problemas y presiones al gobierno.

Según diversos medios informativos un grupo numeroso de vendedores ambulantes de la Unión de Comerciantes Independientes Cuauhtémoc, advirtieron que impedirían la inauguración de esa plaza en protesta por el "favoritismo" a un grupo específico, bajo el mando de la líderesa Benita Chavarría del PRI, en la designación de los 400 locales ahí ubicados; sucesos como éste se presentarían con otros líderes poderosos como Guillermina Rico y Alejandra Barrios en la Merced y en las calles de Tacuba, respectivamente, así como otros lugares considerados por el programa.

Más tarde, en agosto de 1993, organizaciones específicas ubicadas en el Centro (como la Unión de Vendedores Juan de la Cabada, Unión de Artesanos, Unión de Comerciantes de Cuauhtémoc entre otras) anunciarían la integración de un Frente Amplio de Comerciantes Ambulantes común a sus intereses ante la visión selectiva del PMCP y ante los desajustes considerados por el DDF en la zona; considerando que para estas fecha ya existía una normatividad que prohibía su actividad en el Centro Histórico.²⁰

En este contexto, para Alfonso Ramírez Cuéllar del PRD, la cantidad de comerciantes incluidos en el programa de diciembre de 1992 a la fecha, febrero de 1993, había sido rebasada en un 20 por ciento, por lo que éste consideró "insuficiente y parcial" la solución adoptada que las autoridades venían desarrollando.

El 18 de febrero, los medios anunciaron la cercanía de un plazo final para limpiar el Centro Histórico del ambulante, y al mismo tiempo advertían presionando sobre los retrasos del programa con notas como "el regente no ha podido inaugurar la primera Plaza Pino Suárez donde serán reubicados los primeros 400 vendedores ambulantes". En este sentido, el exdelegado en Venustiano Carranza, externó que se estaba cumpliendo en tiempo y oportunidad con los compromisos anunciados por el primer funcionario capitalino, además de que se mantenía el contacto con la Asamblea del D.F., para la emisión de un Bando jurídico en la materia.

Sin embargo, en los meses posteriores surgirían varios problemas de coordinación entre la dependencia a su cargo y los organismos involucrados en la supervisión de las obras en construcción. El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), aseguró que algunas plazas comerciales violaban la Ley de Monumentos Históricos, por lo que éstas debían cancelarse

²⁰ Véase *El Nacional*, 11 de enero de 1993 y *La Jornada*, 3 de julio y 1 de agosto de 1993.

o modificarse totalmente hasta aprobarse nuevos proyectos.²¹

Los intentos de reacomodar a los vendedores callejeros o ambulantes, presentarían una tendencia de planes frustrados y reformulados por el DDF en su ejecución no sólo por los intereses en juego del conflicto, sino ante un contexto contrario hacia la población por las medidas económicas impuestas por el régimen en materia de empleo y salarios, ya que cada día se observaría a más individuos involucrados en esta actividad.²²

En este rubro, la CANACO a través de sus representante Fernando Ríos Abbud, manifestó nuevamente su molestia por las promesas de reordenamiento del ambulante, ya que, además de que no habían sido cumplidas, presentaban problemas de diseño y congruencia con la principal zona de la ciudad.

Hacia marzo de 1993, se presentó otro fenómeno que complicó aún más el conflicto de la venta en la vía pública, líderes mencionadas como Guillermina Rico y Alejandra Barrios ante la inminente reubicación señalaron extender sus dominios alejándose del Centro Histórico en las delegaciones Benito Juárez, Gustavo A. Madero e Iztapalapa. Más tarde y a casi 8 meses de iniciado el PMCP, se dio a conocer que cerca de 123 organizaciones de comerciantes ambulantes en el D.F., y en el Centro Histórico habían aceptado en un nuevo "ajuste de intereses" ser reubicados en términos de lo formulado por acuerdos anteriores y en el programa, éstos últimos una vez terminadas las obras en construcción.

Hacia el 15 abril de 1993, el gobierno establece una nueva fecha para el reacomodo de ambulantes y para la entrega de las primeras plazas; pero no es sino hasta mayo y julio cuando se observarían los primeros avances concretos del DDF en la reubicación de informales, bajo la entrega de las Plazas Pino Suárez —asignada a Benita Chavarría—, San Antonio Abad II

²¹ "De los 37 mercados para vendedores ambulantes, en 20 de ellos se ha violado la ley sobre el patrimonio nacional como partes del Centro Histórico [...] en relación a las obras emprendidas por la Dirección de Reordenación Urbana y Vivienda del D.F., a cargo del arquitecto Jorge Gamboa de Buen, dedicado a construir ese Centro y cambiar el uso de suelo [...] las plazas Meave, Pensador Mexicano, Oaxaca, Isabel la Católica y Mesones, Carranza, San Antonio Abad, Cuauhtémoc y Salto del Agua, han sido irreparablemente deterioradas [...] proyectos que pudieron clausurarse o impedir el uso de suelo..." señaló el INAH, véase Vargas Vidales, Martín "Viola DDF la ley de monumentos históricos al construir 17 plazas para ambulantes en el Centro" *Excelsior*, 30 de abril de 1993, p. 10; "Viola el DDF la Ley de Monumentos Históricos al construir 17 plazas para ambulantes en el Centro" *Uno más uno*, 22 de abril de 1993, p. 12; "Suspende el DDF las obras de dos Mercados por gestiones del INAH, carecía de licencias e incumplía la ley", *El Financiero*, 22 de abril de 1993, p. 39.

²² Cortés Martínez, Sara "Los intentos de Reacomodar a los vendedores callejeros, Historia de planes frustrados" *El Financiero*, 20 de agosto de 1993, p. 22.

—Asociaciones Independientes y para la Coordinadora de Invidentes—, y la Plaza Tacuba, esta última bajo la Asociación Legítima Cívica y Comercial A.C., de Alejandra Barrios.²³

Con estos hechos, Guillermo Gazal Jalif demandó la realización de padrones de ambulantes en todas las delegaciones ante el “crecimiento desmesurado” del problema en algunas de las jurisdicciones de la urbe, ya que sólo las delegaciones de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza contaban con una aproximación cuantitativa del fenómeno; además, éste aseguró que en las primeras calles libres de informales por ningún motivo se permitiría su instalación conforme a lo establecido por el Bando en la materia emitido el 5 de julio de 1993, por la Asamblea de Representantes del D.F.

Dentro de esta dinámica política la reordenación del comercio informal quedaría finalmente confirmada por el regente Manuel Camacho Solís para el 31 de agosto de 1993 en el perímetro “A” del Centro Histórico; mismo que anunció que más de mil 200 ambulantes de siete organizaciones distintas ocuparían igual número de espacios comerciales formalmente constituidos. Asimismo, al ser cuestionado por diferentes medios sobre los plazos formulados, éste aseveró, que si bien existía retraso en la construcción de mercados de por lo menos tres meses debido a problemas técnicos, como a la adquisición legal de terrenos entre otros aspectos, “la reubicación de ambulantes es un asunto público muy complicado [...] pero el programa se va a cumplir, y se va a ser la reorganización de muchas cosas [...] es un cambio muy importante que la ciudad espera.”²⁴

Anteriormente, el titular de COABASTO había declarado a la comisión respectiva de la II Asamblea de Representantes del D.F., que dentro del proceso de reordenamiento el presupuesto no fluyó con la debida celeridad, por lo que a través de la intervención conjunta con los delegados políticos Guillermo Orozco Loreto en Cuauhtémoc y Jesús Salazar Toledano en Venustiano Carranza, se efectuarían acuerdos con los principales líderes a fin de recomodar en ciertas calles a ambulantes que supuestamente habían pospuesto su reubicación en las plazas construidas; hasta esa fecha sólo tres plazas habían sido entregadas de las cerca de 29 prometidas en julio de 1992.

Hacia la segunda quincena del mes de agosto de 1993, el DDF sólo había realizado la entrega de unos mil 200 locales a vendedores que cumplieron con lo previsto en el PMCP,

²³ Véase *La Jornada*, 13 julio de 1993, p. 33.

²⁴ Ballinas, Víctor “El Centro Histórico quedará vacío de ambulantes el día 31: Camacho”, *La Jornada*, 12 de agosto de 1993, p. 36.

instalados en el centro de la ciudad, y que serían reubicados en las plazas y corredores comerciales de Pino Suárez, Pensador Mexicano, San Antonio Abad II y Tacuba. Posteriormente se hizo entrega de otras dos plazas conocidas como Plaza La Paja, para ambulantes de Marcelino Cruz y Guillermina Rico, y la Plaza San Lázaro-Tapo, para informales agrupados en cuatro organizaciones.²⁵

Es necesario destacar, que durante el mes de agosto el DDF impulsó —en demanda tanto de los comerciantes establecidos, como por las disposiciones emitidas en el Bando sobre la regulación del ambulante, no permitir a partir del 1 de septiembre la instalación de ambulantes en las calles precisadas—, operativos policíacos a fin de controlar invasiones masivas e iniciar los programas alternos de limpieza y remodelación en la zona.²⁶

Finalmente, en los últimos días de agosto de 1993 el DDF negociaría con grupos de ambulantes a fin de asegurar una reordenación transitoria ante la cercanía del plazo fijado. De tal forma, se argumentó que en la reubicación del Centro Histórico las acciones serían irreversibles, y conforme al diálogo con todas las organizaciones se buscarían acciones concretas para instalar temporalmente a aquellos ambulantes en espera del término de construcción de sus plazas.²⁷

Los avances del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular a unos días de cumplirse el plazo fijado, sin embargo, dejarían varias dudas en cuanto a los compromisos asumidos y la formulación original de los proyectos, ya que sólo **6 plazas comerciales** se habían entregado hasta el **25 de agosto de 1993**, de las **29 prometidas**, y donde en ese contexto sólo se reubicó a **mil,438** de más de **10 mil** ambulantes considerados.

No obstante, días después (el **29** del mismo mes) el Secretario General de Gobierno, Marcelo Ebrad Casaubón, hizo entrega de tres plazas más a grupos de **Guillermina Rico** en la zona de la Merced, específicamente la *Plaza Soledad-Circunvalación* para **508** ambulantes; la *Plaza Roldán* con **300** locales y la *Plaza de Vizcatinas* para **242** informales de las lideresas Magdalena

²⁵ Véase *La Jornada*, 18 de agosto de 1993, p. 37; y *El Nacional* 19 de agosto de 1993, p. 29, Sección La Ciudad.

²⁶ Al respecto puede confrontarse las diferentes declaraciones públicas y los operativos policíacos que los delegados políticos, en sus respectivas localidades, asumieron frente a aquellos grupos no seleccionados dentro del Programa del Comercio Informal; y que además, en estas fechas se agruparon en varios Frentes y Organizaciones para contrarrestar las medidas impulsadas por el gobierno no sólo hacia la ciudad, sino específicamente en contra del desarrollo de sus actividad en el lugar. Véase *El Universal*, 21 de agosto de 1993, p. 1-A; *La Jornada*, 26 de agosto de 1993, p. 34; y *El Universal*, 27 de agosto de 1993, p. 4, sobre las medidas anunciadas por el gobierno del D.F.

²⁷ *La Jornada*, 28 de agosto de 1993, p. 23.

Acuña y Marcela González.²⁸

Asimismo, manifestó que el PMCP se ampliaría a las zonas circunvecinas del Centro Histórico, con el apoyo de la Asamblea de Representantes. Sin embargo, hacia el último día de agosto de 1993, el DDF instrumentó un operativo especial de vigilancia en las 307 manzanas, 164 calles y 1,081 cuadras consideradas en el Centro Histórico por el programa, y en las cuales se debía acatar la normatividad y término fijado para liberar a esa zona del ambulante. Así, a marchas forzadas —como calificarían algunos líderes de ambulantes— terminaría la primera fase del Programa, la cual hasta ese momento se observaría más como un mecanismo de control político y económico que como una solución pública de fondo hacia el problema social.

En lo que respecta a los ambulantes reubicados y controlados en estas demarcaciones, en su mayoría fueron incluidos los grupos pertenecientes a la *Unión de Comerciantes Ambulantes de la Antigua Merced*, que preside Guillermina Rico; a la *Asociación Legítima Cívica Comercial*, de Alejandra Barrios, y otros más a la *Asociación de Vendedores Unidos del Centro Primo de Verdad*, que dirige Marcelino Cruz, y las *Organizaciones de Comerciantes del Centro Histórico de Benita Chavarría*; siendo éstos los considerados de mayor peso político y económico en la zona.

De igual forma, las plazas que se entregaron fueron las hoy conocidas como *Pino Suárez* y *San Antonio Abad II*, el 12 de mayo, mismas que albergan a 665 comerciantes de las organizaciones de Guillermina Rico, Benita Chavarría, Mauro Pérez y José Manuel Quintero. Por otro lado, oficialmente las calles y lugares que quedaron librados del ambulante fueron la explanada del Metro Pino Suárez y las calles de Gante, Motolinía, Palma, Mesones, 5 de febrero, Segundo Callejón de Netzahualcóyotl, Cerrada de Fray Servando Teresa de Mier, República del Salvador —entre Pino Suárez y Correo Mayor y entre 5 de febrero e Isabel la Católica—, Isabel la Católica y Fray Servando Teresa de Mier, principalmente.

De los 29 mercados prometidos por el DDF, sólo se logró concluir en términos de lo formulado por el PMCP 15; en estos fueron sumados dentro del esquema de régimen de propiedad en condominio cerca de 5 mil 200 ambulantes, la parte restante a los 10 mil considerados, se anunció que su reubicación sería dentro de un plazo de uno a dos meses para obtener su lugar formal de trabajo.

Sin embargo, y a pesar de nuevas promesas y acuerdos el funcionamiento operativo de las

²⁸ *La Jornada*, 30 de agosto de 1993, p. 21.

plazas se vería determinado en gran medida no sólo por la capacidad de compra del consumidor capitalino, sino por los acuerdos entre autoridades y líderes de ambulantes para el control relativo en la zona; situación que, además de que no se cumpliría con lo prometido, desembocaría hacia 1994 en nuevos conflictos, mismos que serían reformulados por el gobierno capitalino dentro de un nuevo contexto político y económico, y ya con el funcionamiento operativo de algunas palzas de exambulantes reubicados, así como especialmente frente a los intereses económicos de las organizaciones de comerciantes formalmente establecidos en el Centro Histórico de la ciudad de México.

5.3.2. Los partidos políticos y la reglamentación jurídica del ambulante en el Centro Histórico.

Para las diferentes fracciones partidistas representadas en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), su posición ha estado ligada en gran medida a las acciones concretas efectuadas por el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular desde julio de 1992 y hasta agosto de 1993. En ese sentido, a través del titular de COABASTO se mantuvieron diversas pláticas y análisis —fundamentalmente por el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—, a fin de precisar los términos, avances y modificaciones de implementación de cada una de las fases planeadas por el programa, para posteriormente incluir dentro de su agenda legislativa la formulación y aprobación de normas específicas hacia el comercio informal dentro del primer cuadro de la ciudad.

Desde 1991 la Asamblea del D.F., ya contaba con varios reglamentos en materia de ambulante para ser discutidos y aprobados, no obstante estos se vieron postergados ante las medidas anunciadas por el DDF en cuanto al establecimiento, primero, de un programa sólido y permanente de control político-administrativo en la zona, y segundo, a la elaboración conjunta de iniciativas jurídicas con base en los mecanismos instrumentados por COABASTO.

Lo anterior, pensamos, demuestra los límites relativos impuestos por el DDF y el regente de la ciudad al máximo órgano consultivo de la urbe, ya que en gran medida la toma de decisiones dentro del proceso del programa y del proyecto de ley respectivo se efectuó por éste, y posteriormente se trasladó con la fracción priista en la Asamblea del D.F.

Por otra parte, para varios analistas dichas posiciones permitieron dentro del período analizado llevar a cabo las diversas concesiones, acuerdos y permisos negociados que, en el caso del partido oficial en las elecciones de 1991, capitalizarían a su favor con métodos clientelistas de control político-corporativo.²⁹

En el mes de julio de 1993, la Asamblea de Representantes dio a conocer un proyecto de disposiciones jurídicas contenidas en un Bando para el comercio en la vía pública dentro del primer cuadro de la ciudad. Con excepción del Partido de la Revolución Democrática los partidos políticos PRI, PAN, PFCRN, PARM y PEM, se inclinaron a favor de los puntos contenidos dentro de la ley.

En el caso del PRD, quién en un inicio anunció no firmar el dictamen, se argumentó que específicamente el artículo tercero transitorio dejaba al Departamento del Distrito Federal en plena libertad de manejar a su consideración y libre arbitrio el proceso de reubicación, lo cual generaría nuevamente elementos clientelistas político-electorales en el desarrollo del programa, así como la desviación de su idea original.

Por otro lado, representantes del Partido Revolucionario Institucional manifestaron al razonar su voto a favor en el pleno de la Asamblea, que en la ciudad "hay 42.36 por ciento más ambulantes que comercios formales y una relación de 2.36 por cada socio de la Cámara de Comercio; la evasión fiscal equivale anualmente al 46.50 por ciento de la carga tributaria de Petroleos Mexicanos para 1993 o el 63.4 por ciento del sector eléctrico".³⁰

Por tales motivos, la fracción priísta destacó la importancia de la intención gubernamental de incorporar el ambulante a la economía formal y hacerlo pagar los impuestos correspondientes, al mismo tiempo de que se propongan alternativas viables para su reubicación.

En este contexto, la Asamblea capitalina aprobó por 55 votos a favor, cero en contra y una abstención a prueba, el Bando que prohíbe el comercio en la vía pública de las calles del perímetro "A" del Centro Histórico de la capital, además de facultar al DDF para tomar las medidas y acciones necesarias para la desocupación de tramos y avenidas, así como establecer los mecanismos penales hacia los funcionarios que toleren o permitan la actividad en el lugar

²⁹ Gutiérrez Sandoval, Abraham. *El reordenamiento del Centro ...*, Op. cit., p. 42.

³⁰ Urrutia, Alonso, Aprobó ayer la ARDF el bando que prohíbe el ambulante en el Centro", *La Jornada*, 9 de julio de 1993, p. 33.

demarcado.³¹

De acuerdo con analistas jurídicos en materia de ambulante, el Bando aprobado se puede dividir para su estudio en tres ámbitos: los antecedentes, las disposiciones del propio Bando y los artículos Transitorios. En el caso del primero, se señala el acuerdo realizado el 7 de febrero de 1992 por la Comisión de Gobierno, en cuanto al consenso al que los grupos partidistas habían llegado en mejoramiento de las condiciones del comercio en la vía pública; el decreto presidencial del 11 de abril de 1980, por el cual se declaró zona de monumentos históricos al Centro Histórico de la ciudad de México; la declaración del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO del 8 de diciembre de 1987 por considerar al Centro Histórico Patrimonio de la Humanidad; el acuerdo por el que el Jefe del Departamento del D.F., Manuel Camacho Solís, anunció la inserción y puesta en marcha del Programa de Mejoramiento del Comercio Popular orientado a dar solución al problema en la zona; y la problemática actual en los órdenes político, económico, social y cultural del comercio en la vía pública.

Asimismo, el Bando establece los diferentes ámbitos de actuación de la ley: el de validez material que corresponde a la competencia del fuero común en razón de lo establecido en los artículos 73, fracción VII de la Constitución de la República y en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes; el ámbito espacial, donde se manifiesta la prohibición del comercio en la vía pública en las calles y perímetros comprendidos por el Programa del Comercio Popular en sus diferentes etapas; el de validez temporal, éste es la iniciación y vigencia de la ley en la materia; así como el de validez personal, donde se considera que éste tiene un objeto normativo, que es la liberación del Centro Histórico, y un sujeto normativo, que se refiere al establecimiento de los vendedores en la vía pública y la acción de los funcionarios públicos para hacer cumplir el orden.³²

En lo que se refiere a los artículos transitorios del Bando, se destaca en el artículo tercero la posibilidad de permitir el comercio en la vía pública dentro del perímetro que la propia ley señala, en el caso de festividades tradicionales efectuadas por la comunidad y donde se expenden temporalmente diversos productos de la época, principalmente en el período decembrino y otras

³¹ Véase "II ARDF. Bando por el que se establece la prohibición del comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México", *Uno más uno*, 9 de julio de 1993, p. 9.

³² Velasco González, Miguel Ángel, *Alternativas Jurídico Estatales para.. Op. cit.*, p. 104-113.

fechas del año.

En otro orden de ideas y con base en estas disposiciones, el Bando emitido por la Asamblea de Representantes entraría en vigor en las calles señaladas, en concordancia con las acciones formuladas por el DDF bajo el Programa de Mejoramiento del Comercio Popular, mismo que como se observó hacia el 31 de agosto sólo había concluido la entrega de quince Plazas Comerciales en la zona; específicamente desde el 1 de septiembre de 1993, si bien es cierto que el bando prohibía la instalación del comercio ambulante en los perímetros "A" y un segmento del "B" del Centro Histórico de la ciudad de México, éste sería hacia 1994³³ sujeto de varios sucesos de invasión de calles por ambulantes inconformes y no incluidos en las medidas oficiales, lo que obligaría a la acción del gobierno —en los ordenes policiacos— para la preservación, apego al derecho, el orden y la estabilidad política en la metrópoli.

5.4. Evaluación y consideraciones político-administrativas sobre el Programa hacia el comercio ambulante hasta 1993.

Como se puede observar al inicio de la investigación, la evaluación en gran medida consiste en valorar los resultados en términos de los impactos, deficiencias, beneficios y alternativas de acción pública y de políticas, a fin de ajustar y reformular objetivos y estrategias gubernamentales hacia el asunto en referencia.

En el caso del *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP)* consideramos la existencia de una serie de elementos político-administrativos, así como económicos y de referencia pública que, en una gran parte, definen el curso de acción observado en su ejecución entre 1992 y 1993.

Entendiendo el PMCP no sólo como un compromiso público del gobierno de la ciudad, sino

³³ El análisis de la política pública hacia el comercio ambulante a partir de 1994, conlleva a replantear la dinámica del problema público con un énfasis distinto. Por un lado, su presencia constante y recurrente en la agenda de gobierno y las nuevas demandas de los actores beneficiados y no dentro del Programa impulsado, así como su tratamiento político entre líderes y funcionarios para reimpulsar proyectos específicos en la zona. Por el otro, la interpretación del asunto con relación al cambio político y dinámica social en que se encuentra inmerso; hacia finales de 1994 se realizaron elecciones federales donde se votó por Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales y, en el ámbito del Distrito Federal, Asambleístas, lo cual originó cambios en las acciones y responsabilidades públicas del programa, las cuales se dieron y manejaron de manera distinta bajo el nuevo titular del DDF.

como una política de control y restablecimiento del orden y desarrollo económico en el Centro Histórico, consideramos que hacia 1993 se logró rescatar algunos espacios de beneficio público y de alto contenido social, concretamente en los llamados perímetros "A" y "B" de la zona, invadidos durante años por grupos de ambulantes en la zona como: los monumentos históricos, parques, jardines y básicamente aceras peatonales de entrada a negocios y centros organizados legalmente.

Para la Coordinación de Abasto y Distribución del IDIF, el programa logró en un periodo relativamente corto la construcción del **97.5%** de espacios comerciales bajo las plazas para ambulantes, en relación a los 318 mercados públicos desarrollados por anteriores gobiernos capitalinos en 37 años, es decir de 1951 a 1988.³⁴

Sin embargo, y a pesar del impulso y control hacia el fenómeno por anteriores gobiernos capitalinos en la construcción de espacios del abasto popular, consideramos que éstos se realizaron a beneficio de la población consumidora en ese momento y no por ser un problema de grandes magnitudes. Por el contrario, el impulso actual del programa tuvo que realizar acciones de concertación con organizaciones de comerciantes ambulantes gestados precisamente dentro de ese periodo, y tolerados por el gobierno ante los mecanismos económicos y políticos favorables al régimen de la ciudad.

De tal manera, la cumplimentación de acciones y la coordinación entre las dependencias operativas involucradas dentro del PMCP, tuvieron que corregir estrategias de tipo político efectuadas bajo los acuerdos y negociaciones con los principales líderes de los grupos de ambulantes, así como las fechas de construcción de plazas y corredores comerciales, a fin de asegurar con base en los esquemas financieros propuestos la terminación y entrega de los espacios requeridos a los informales seleccionados y beneficiados.

Como se señaló, el *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, efectuó la planeación de 29 plazas comerciales para un universo de 10 mil ambulantes identificados dentro del primer cuadro de la ciudad, de éstos el programa hasta 1993 logró sólo la inclusión de cerca de seis mil informales. Aún iniciadas las obras y formulados los mecanismos de financiamiento y venta bajo el esquema de régimen de propiedad en condominio, fue necesario establecer acuerdos con las organizaciones de comerciantes sujetas a control y al mismo tiempo seleccionarlos como elementos

³⁴ Véase COABASTO, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, Op. cit. p. 22.

de garantía para la recuperación de la inversión.

En este sentido, el programa con ese propósito realizó la clasificación de más de 700 predios identificados, los más aptos en términos no sólo de la viabilidad comercial y ubicación geográfica sino de los intereses y necesidades de los ambulantes, así como de la funcionalidad urbana del Centro Histórico.

En este contexto, y no obstante la concertación entre líderes y autoridades, el desarrollo del programa presentó varios problemas e impactos que derivaron en nuevos plazos y acuerdos de reubicación con vendedores en la vía pública.

Por un lado, existieron trabas en la adquisición de predios y, sobre todo, incongruencia arquitectónica que el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) rechazó en algunas plazas a construir en las cercanías del Zócalo capitalino.

En otro orden, la formulación de proyectos se sujetó primeramente a la disposición de predios, y en segundo lugar a la aceptación de las organizaciones de ambulantes, así como a la determinación y análisis de las autoridades.

Por su parte, los partidos políticos (principalmente el Partido de la Revolución Democrática) propusó la construcción de nuevas esquemas de financiamiento y mayores espacios comerciales, ya que en su consideración las medidas resultaron insuficientes dentro del contexto de la crisis económica actual, manejadas políticamente y con una relativa transparencia en el uso de los recursos públicos para la ciudad.

En agosto de 1993, varios proyectos sufrieron modificaciones e incluso cancelaciones definitivas no solamente por las visiones partidistas, sino en apego a lo recomendado por el INAH, la opinión de los comerciantes establecidos y opinión pública en general. Como resultado de este proceso, se cancelaron concretamente cuatro espacios comerciales: la *Plaza Templo Mayor I*, *Plaza Topacio*, *Plaza Rayón IV* y *Plaza Rayón V*.

Asimismo, el programa reformuló objetivos y estrategias en lo que se refiere al rescate histórico y arqueológico en la zona, lo cual generó nuevas fechas para la construcción de plazas consideradas inicialmente en el programa como las *de Uruguay*, *Mesones*, *San Ildefonso-Venezuela* y *Talavera*.

Por otra parte, y de acuerdo a COBASTO, el número de plazas comerciales se vio supeditada a la posibilidad real de contratación y a los tiempos que algunos proyectos

demandaban, como el caso del *Bazar Oriente* y la *Plaza Cuauhtémoc*, los que por su tamaño y magnitud de inversión privada considerada, estuvieron sujetos a periodos mayores de construcción. En estos casos, el programa consideró una inversión de cerca de 300 millones de pesos para mil 900 ambulantes de varias organizaciones e identificados con Guillermina Rico, fundamentalmente.

De igual manera, las bases iniciales del programa sufrieron modificaciones en los diferentes proyectos de construcción, mismos que derivaron en la planeación de la construcción de sólo 28 plazas de 35 prometidas por el gobierno en el llamado *Programa Inmediato del Comercio Popular*. Lo anterior, no obligó a reducir la cantidad programada de ambulantes a reubicar de 10,000 sino a efectuar el ajuste y dimensionamiento global de las plazas que finalmente fueron realizadas.

Con estas modificaciones en 1993, el Programa de Reubicación formal del Comercio Ambulante fue visto por autoridades, comercio establecido y ambulantes, como un conjunto de acciones públicas y actividades que se tuvieron que ajustar a los intereses de las partes y bajo lo impuesto por la propia ciudad.

Aunque el programa señala que los trabajos de concertación con las diferentes organizaciones arrojaron resultados satisfactorios, el proceso de inserción a la formalidad enfrentaría varias barreras, principalmente en el pago de locales y el crédito individualizado asignado por ambulante, así como el incumplimiento de las normas jurídicas reflejadas en el Bando sobre el comercio en la vía pública.

Hasta 1993, formalmente se entregaron 15 Plazas comerciales de las cuales fueron: *Pino Suárez*, *Tacuba*, *San Antonio Abad*, *Pensador Mexicano*, *San Lázaro-Tapo*, *La Paja*, *Soledad Circunvalación*, *Roldán*, *Vizcainas*, *General Anaya*, *Manzanares*, *Hierbas*, *Conjunto Merced*, *Corredor Comercial Candelaria* y *Corredor Comercial La Merced*, las que en su conjunto cuentan con 5 mil 276 locales comerciales, reubicándose a igual número de ambulantes.

Aunque la Coordinación de Abasto verificó en términos económicos y operativos la afluencia de consumidores potenciales en las primeras seis plazas comerciales entregadas, de donde se concluyó en los meses finales de 1993, que se logró un flujo peatonal por día de 2,800, 950, 1,140, 140, 1,600 y 320 de personas en las plazas *Pino Suárez*, *San Antonio Abad II*, *Tacuba*, *Pensador Mexicano*, *San Lázaro-Tapo* y *La Paja* respectivamente, en las restantes hubo inconformidad por la escasa afluencia y, sobre todo, por el diseño arquitectónico estratégico de las

plazas fuera de las vías de tránsito que se creían peatonalmente concurridas; de ahí hubo necesidad de reformular fachadas y realizar nuevas señalizaciones con el propósito de atraer a los consumidores. En este orden, en un mayor número de plazas, aún las ya entregadas, se volvieron a presentar conflictos entre ambulantes, comerciantes organizados y autoridades ante la nueva invasión de calles y zonas prohibidas en el lugar.

Por otro lado, datos de COABASTO confirman que, hacia 1994, se llevó a cabo la reformulación de nuevas plazas comerciales -además de las ya existentes pero rediseñadas estratégicamente-, con capacidad para albergar a 4,724 ambulantes previamente identificados bajo el esquema financiero y de régimen de propiedad en condominio por el DDF. Asimismo, se impulsarían acciones complementarias de difusión social e importancia pública de los espacios comerciales en la zona, mismos que el nuevo regente de la ciudad llevaría a cabo para su entrega a fines de 1993 y durante 1994.³⁵

Dentro de esta lógica, y nuevamente a través de varios acuerdos suscritos con los delegados en Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, los vendedores ambulantes afectados tenderían a ser reubicados temporalmente en lugares definidos y adecuados por el DDF, y a fin de no afectar las actividades del lugar, como contravenir lo indicado en el recién reglamento en la materia.

La reordenación del comercio informal en el Centro Histórico, como hemos visto, no sólo enfrentó en 1993 problemas de formulación, operación y diseño técnico de las plazas construidas bajo el *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, sino dificultad en los acuerdos y mecanismos políticos entre los actores que efectivamente controlan el ambulante, específicamente los líderes de ambulantes y las autoridades capitalinas.

Finalmente, consideramos que dentro del proceso de reordenamiento los elementos de conciliación de intereses y el juego político partidario, vinculado a los intereses del comercio establecido, no sólo se constituyeron como el núcleo y eje central de la ejecución del programa y de las acciones públicas paulatinas en la zona, sino como los mecanismos propicios de control político y económico del gobierno, a fin de asegurar la relativa estabilidad socio-política de una pequeña pero significativa parte de la ciudad de México entre 1990-1993.

³⁵ Hacia finales de 1993 (el 30 de noviembre) el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, es nombrado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores dejando el mando de la capital a Oscar Espinosa Villarreal.

CONCLUSIONES

En los últimos años el crecimiento y proliferación del Comercio Informal y/o Ambulante no sólo en México, sino en el resto de los países en el mundo, reviste un fenómeno complejo con características multifactoriales que conlleva a analizarse desde diferentes ópticas políticas, económicas y socio-culturales de antigua referencia.

En la actualidad el conflicto político observado entre vendedores ambulantes, comercio establecido y gobierno en el *Centro Histórico* de la ciudad de México entre 1990 y 1993, permite conocer y comprobar eventualmente el proceso gubernamental seguido frente a la dinámica socio-política, de uno de tantos problemas sociales metropolitanos y su devenir en asunto público como es el ambulante. Aunque éste se encuentra definido como un asunto serio y formal en las agendas institucionales delegacionales, de manera general se caracteriza como un fenómeno público social (desarrollado bajo sus distintas modalidades tianguis, mercados sobre ruedas, puestos fijos y semi-fijos en la vía pública) con un control relativo que se padece de manera explosiva no sólo en la urbe, sino en general en el resto de las ciudades del país en las últimas dos décadas.

Asimismo, dentro del presente trabajo quedó de manifiesto que a pesar de la importancia que para el Departamento del Distrito Federal (DDF) significó la formulación de políticas públicas alternativas de control y manejo del ambulante en las zonas públicas del centro capitalino, bajo el llamado *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular (PMCP)*, éste representó un instrumento de control político-administrativo de gobierno con el objeto de lograr la conciliación momentánea de intereses entre los actores para su atención pública; en contraste a las propuestas y alternativas políticas y económicas de fondo que se requieren para enfrentar la problemática no sólo en la capital, sino en el resto del país.

De igual forma, y como se puede apreciar a lo largo de los capítulos 3, 4 y 5, es necesario destacar que el programa y en esencia la política gestada hacia el ambulante en el primer cuadro del país a través de la participación directa de algunas dependencias gubernamentales y de la relación existente entre autoridades y líderes de ambulantes, así como de la injerencia política de los representantes del comercio organizado, han puesto en evidencia la inestabilidad política por la que atraviesa la gestión del espacio público ocupado y la correlación de fuerzas, valores e intereses políticos y económicos en pugna en la zona, los cuales dependen no sólo del momento político

entre los diferentes actores involucrados, sino de las condiciones históricas y socio-políticas que privan en el Distrito Federal para la preservación y manejo de la actividad entre los grupos.

En esta línea, la incorporación a la agenda política y las acciones de gobierno hacia el problema en 1992, no solamente surgieron de las demandas y necesidades del comercio establecido y comunidad en general, sino brotaron del interés de la autoridad pública por identificar las zonas, los giros de actividad económica informal, los gremios y los representantes de mayor presencia política y económica en el primer cuadro capitalino.

Con el PMCP impulsado entre 1992-1993, el gobierno formuló y propuso las bases y beneficios que aparentemente fueron producto de la participación y consenso común entre ambulantes, comerciantes establecidos y gobierno. Sin embargo, con el proceso selectivo al que se vieron sometidos las principales organizaciones de ambulantes en el lugar, mediante el censo levantado por las autoridades de las delegaciones de Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, se puso en muestra una de las características del proceso que adopta la formulación de políticas públicas en México bajo el desarrollo de una gestión gubernamental con tendencias autoritarias, ubicadas éstas en el apartado 1; y donde el Estado a través del régimen político del D.F., sólo seleccionó a los grupos de ambulantes que en términos económicos garantizaran la recuperación de la inversión dentro del programa por medio de la garantía puntual de pagos para la adquisición de locales y, especialmente, a aquellos que estuviesen afiliados en las corporaciones y asociaciones de informales vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el fin de asegurar un apoyo sólido y permanente antes, durante y después de las campañas políticas electorales, así como de las acciones de gobierno en la metrópoli.

Así, en el programa se incorporó a un número mínimo de ambulantes identificados en el lugar, los cuáles en su mayoría fueron informales de preferencia política partidista oficial instalados en un lugar fijo y semi-fijo en vías públicas y calles como Gante, Motolinía, Eje Central, Balderas, Pino Suárez, República de El Salvador, Plaza Mayor, La Merced y Fray Servando, entre las de mayor conflicto y presencia pública.

En su mayor número los ambulantes conocidos como "toreros" —que representan la cuna de mayores conflictos en la ciudad y que cada día se incrementan como producto del desempleo y los bajos salarios—, no fueron objeto de atención a sus demandas, en parte por sus mismas

características dentro de la actividad, así como por su relativa autonomía y fuera de control dentro de los grupos, más aun por los requisitos formulados para ciertos ambulantes en el programa.

A pesar de lo anterior, el programa contempló sólo algunos grupos relativamente organizados alrededor del Partido de la Revolución Democrática (PRD); hecho que para el gobierno significó en sus declaraciones oficiales y ante la opinión pública, que la inclusión y beneficio social del reordenamiento se efectuó sin tomar en cuenta la preferencia política e ideológica entre los grupos considerados en la zona; como se analizó, en la práctica la inclusión al programa se realizó de una manera muy limitada, selectiva y propiamente corporativa.

Es claro que con el surgimiento del programa no se resuelven definitivamente los conflictos políticos y el crecimiento del ambulante latente en la zona, ya que en la actualidad la dinámica política y económica de éste problema social ha rebasado las alternativas de gobierno y las políticas urbanas metropolitanas impulsadas para un eficaz manejo y un control de los asuntos públicos de la ciudad.

En una gran medida, consideramos que la política pública hacia el ambulante se enfocó esencialmente hacia la recuperación de los mecanismos de control económico del gobierno y hacia el manejo político entre los grupos del lugar, a fin de crear las condiciones socio-políticas para evitar confrontaciones entre ambulantes, comercio formalmente constituido y comunidad en general. Sobre éste último punto, es necesario señalar la importancia económica que reviste el control de vendedores ambulantes bajo el programa, a fin de evitar relativamente los actos de corrupción mediante la entrega de dinero o mercancía de los líderes a ciertos funcionarios capitalinos a cambio de permisos y concesiones para la práctica tolerada e ilimitada de actividades informales en zonas públicas de la metrópoli.

Por otro lado, bajo el PMCP los mecanismos de control político afectados mediante acuerdos y negociaciones se orientaron con una clara tendencia política-electoral entre las organizaciones de ambulantes y los movimientos urbanos populares, con el objeto de recuperar la confianza perdida y la legitimidad política aminorada por el régimen de la ciudad, mismos que coadyuvaron de una forma netamente "clientelista" a que en las elecciones de Asambleístas y Senadores para la entidad, celebradas el 18 de agosto de 1991, el partido oficial (PRI) obtuviése la mayor parte de los votos y las representaciones políticas perdidas en la capital desde las pasadas elecciones de 1988 frente a los partidos de oposición.

En lo que respecta a la presencia de los comerciantes establecidos, éstos a través de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y la organización denominada Protección del Centro Histórico (PROCENTRICO), se han configurado como la verdadera fuerza y grupo de presión real al que se enfrenta no sólo el vendedor ambulante, sino el propio gobierno cuando éste adopta medidas que perjudican sus intereses de grupo y, sobre todo, ante la magnitud e importancia económica actual que reviste en materia comercial, de abasto y distribución el centro de la ciudad.

A lo anterior, hay que agregar que a pesar del carácter legal de los intereses que defienden cada uno de los comerciantes establecidos, éstos por sí solos no pueden legitimar su participación en el conflicto, sino tienen que recurrir a sus organizaciones empresariales a fin de plantear sus necesidades y conflictos como grupo frente al gobierno y ante la opinión pública, de ahí sus eventos, análisis y planteamientos sobre los problemas que conlleva el ambulante y aludiendo a la importancia de preservar el Centro Histórico como espacio público, patrimonio cultural y territorio de todos.

Particularmente, dentro de la dinámica política observada entre el comercio establecido y su enfrentamiento con los principales grupos de ambulantes en el lugar, se ejemplificó un asunto público con tendencias y soluciones de políticas bajo un enfoque incrementalista, contextual e ilimitado desarrollado por el gobierno y fundamentado mediante el juego político en los acuerdos, convenios y negociaciones políticas de permanencia y/o retiros de vendedores en la vía pública y, en general, durante el proceso de toma de decisiones con el objeto de gradualmente alcanzar los objetivos y estrategias planteadas por el PMCP en vísperas del beneficio común.

Dentro de esta lógica, se observó un *ajuste mutuo de intereses* entre los distintos actores en pugna dentro del problema, como una forma solutiva transitoria, de participación y restablecimiento político, equilibrado por el diálogo y el consenso para los asuntos socio-políticos de la gran ciudad.

En lo que respecta a la implementación de acciones del PMCP desarrolladas entre 1992 y 1993, consideramos que el programa conceptualizó de forma general y limitada la problemática en la zona destacando sólo los principales lugares y puntos de conflictos consensados y acordados previamente con los grupos en el lugar. En una gran parte, la formulación de acciones no logró materializar en la realidad el diseño, estrategias y objetivos programados por el DDF a través de la Coordinación de Abasto y Distribución (COABASTO) dentro del proceso del reordenamiento,

debido a la injerencia política constante de los grupos y partidos políticos en las opciones y alternativas de políticas propuestas, así como en los mecanismos operativos y logísticos a seguir como la adquisición de predios, el financiamiento, los plazos y fechas de adjudicación de inmuebles, de ahí la necesidad de ajustar intereses y necesidades aún con los sectores de ambulantes y organizaciones oficiales constituidas dentro del programa.

Lo anterior, en gran parte significó que no sólo el PMCP en su vertiente original fuese modificado, sino que los compromisos políticos anunciados por el regente capitalino ante la presión constante de la opinión pública en general, se viésen carentes de credibilidad social y pública ante un fenómeno económico y social que en la realidad se encuentra por arriba de la autoridad.

Como se ha podido constatar a lo largo del trabajo, la regencia capitalina se comprometió a efectuar el diseño e implementación de acciones puntuales desde julio de 1992, acordando un plazo de solución de un año, el cuál quedó postergado hacia el 31 de agosto de 1993, por los constantes acuerdos y convenios generados entre las partes. Sin embargo, aun en esta última fecha sólo de los 29 mercados prometidos se terminaron 15, y de éstos sólo se entregaron a los ambulantes un total de 6, principalmente en las zonas conflictivas circunvecinas al Zócalo capitalino y en puntos públicos turísticos y prioritarios viales del primer cuadro ubicados en los perímetros "A" y "B".

En este sentido, podemos afirmar que las actuales medidas de política pública impulsadas bajo la construcción de plazas y corredores comerciales con el fin de reubicar en lugares estratégicos y funcionales a los vendedores en la vía pública sólo representaron entre 1990 y 1993, un aliciente y paliativo plan de acciones gubernamentales comparado con la naturaleza política y económica en que se desarrolla el fenómeno en el centro de la metrópoli en los últimos años.

Por lo que toca al orden jurídico existente hacia el problema, cabe señalar que las leyes, reglamentos, acuerdos, convenios y demás disposiciones jurídicas que históricamente han regulado el ambulante en nuestro país, y específicamente en la ciudad de México, no prohíben el desarrollo de la actividad en sí mismo, sino su proliferación en determinadas zonas del Centro Histórico, así como en ciertas áreas de la urbe donde por considerarse de interés público común su práctica es limitada y restringida.

Por otro lado, como se expuso en el desarrollo del trabajo, hacia en el mes de enero de 1993 y una vez conformado e implementado el plan de acciones gubernamentales bajo el PMCP, la II

Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en concordancia con las acciones del DDF, emitió una primer ordenanza que declara zona de alta seguridad a las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), con el fin de controlar los accesos e interiores para la instalación y práctica de vendedores ambulantes. Asimismo y bajo el interés principalmente de los partidos de oposición y relativamente del PRI, en julio del mismo año, se expidió un Bando que prohíbe ejercer el comercio en la vía pública en las calles y avenidas del Centro Histórico dentro de los perímetros "A" y "B" delimitados por el programa.

A pesar de la emisión del marco legal anterior, consideramos que las actuales medidas jurídicas formuladas hacia el fenómeno no sólo del centro capitalino, sino en general hacia la ciudad, han resultado insuficientes e ineficaces en su aplicación, ya que además de que se circunscriben a una área específica no existe la disposición jurídica ni la voluntad política de las fracciones partidistas representadas en la ARDF, para expedir una ley más amplia, razonada y analizada lo suficientemente en cuanto a los beneficios públicos-comunes y con el propósito de coadyuvar en perspectivas viables como alcances reales de regulación y reordenamiento del ambulante. Prueba de ello, es la existencia y urgencia de revisar inicialmente las disposiciones jurídicas que regulan el Reglamento de Mercados y su parte relativa al comercio en la vía pública, cuyas bases datan desde 1951.

Por otra parte, es necesario destacar que en las últimas décadas los programas económicos impuestos en México (concretamente las políticas fondomonetaristas neoliberales) contribuyeron al aumento directo del sector informal entre la población, por tal motivo el desarrollo del comercio ambulante en la metrópoli se incrementó de manera relevante afectando espacios públicos y sociales de la comunidad, así como evadiendo leyes y reglamentaciones jurídicas existentes que ante la magnitud del fenómeno fueron totalmente rebasadas en la realidad por la práctica en aumento entre la población.

En este sentido, y a pesar de que el gobierno en los últimos años tomó la decisión de actuar en el caso del *Centro Histórico* de la ciudad bajo la política de reordenación del ambulante con el *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*, consideramos que la práctica del comercio informal bajo sus diferentes modalidades ha contribuido en los últimos años a mediatizar los conflictos económicos y sociales entre la población.

De igual manera, en su mayor parte las actividades informales desarrolladas por grupos e

individuos entre la población han proliferado por la falta de fuentes de trabajo formales y limitaciones gubernamentales y trabas burocráticas existentes para hacerse de un negocio dentro de la legalidad, y más aún dentro de la dinámica económica de crisis actual en que se encuentra nuestro país, la población ha recurrido no sólo al desarrollo de esta actividad en los diferentes giros comerciales existentes para completar sus ingresos salariales o con fines de lucro, sino en la mayoría de los casos simplemente para sobrevivir.

BIBLIO-HEMEROGRAFIA.

Textos y Documentos.

- 1.- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las Políticas Públicas*, México, D.F., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1992.
- 2.- ----- *La hechura de las políticas*, México, D.F., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1992.
- 3.- ----- *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, D.F., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1992.
- 4.- Arenas y Medrano, Asociados., *Estudio Nacional Sobre Comercio Informal (Glosa)*, México, D.F., Confederación de Cámaras de Comercio, Servicios y Turismo, 1993.
- 5.- Alonso, Jorge; Alberto Aziz y Jorge Tamayo (Coords.), *El Nuevo Estado Mexicano. Estado, actores y movimientos sociales*. México, Nueva Imágen, 1992.
- 6.- Barros Horecasitas, José Luis, *Et. al., Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*. México, Miguel Angel Porrúa, 1991.
- 7.- Bassols Batalla, Angel y Gloria González Salazar (Comps.), *Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político. Qué fue, qué es y qué pasa*. México, IIE-UNAM, 1993.
- 8.- Bazdresch, Carlos; Bucay, Nisso; Loeza, Soledad y Nora Lusting (Comps), *México. Auge, Crisis y Ajuste.*, México, Lecturas del Trimestre Económico # 73, Facultad de Economía-UNAM/Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.
- 9.- Bell, Daniel, *Las Contradicciones culturales del capitalismo*. México, Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA, 1977.
- 10.- Cámara Nacional de Comercio, *La Economía Subterránea en México*, México, D.F., CANACO, 1987.
- 11.- Cámara Nacional de Comercio, *La Economía Subterránea en México*, México, D.F., CANACO, 1988.

- 12.- Cámara Nacional de Comercio, *Mesas Redondas sobre el Comercio Ambulante de la Ciudad de México. Síntesis*. México, D.F., CANACO, 1990.
- 13.- Cámara Nacional de Comercio, *Economía Informal. ¿Quién provee a los Ambulantes?* México, D.F., CANACO, 1990.
- 14.- Castillo Medina, José A., *Distrito Federal: propuestas para un nuevo modelo político-administrativo*. México, Tesis de Lic. en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1993.
- 15.- Cobb, Roger W., y Elder, Charles D., *Participación en Política Americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*. México, Noema Editores México, 1986.
- 16.- Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, *Programa Inmediato del Mejoramiento del Comercio Popular. Informe y Calendarización de Actividades*, México, D.F., COABASTO, 1992.
- 17.- Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular*. México, D.F., COABASTO, 1993.
- 18.- Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular. Programa de Entrega de la Plaza Comercial Conjunto Merced*. México, D.F., COABASTO, 20 de septiembre de 1993.
- 19.- Coordinación General de Abasto y Distribución del Distrito Federal, *Programa de Mejoramiento del Comercio Popular. Proyectos Técnicos y Financieros*. México, D.F., COABASTO, diciembre de 1993.
- 20.- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C., *La Economía Subterránea en México*, México, D.F., Editorial Diana, 1990.
- 21.- Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- 22.- Díaz del Castillo, Bernal, *La Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. México, Ed. Porrúa, 1986.
- 23.- Doria, Samuel, *La economía informal en Bolivia*. La Paz, Bolivia, 1986.

24.- Departamento del Distrito Federal, *Plan Parcial Delegacional. Delegación Cuauhtémoc*. México, DDF, 1990.

25.- ----- *Plan Parcial Delegacional. Delegación Venustiano Carranza*. México, DDF, 1990.

26.- Estados Unidos Mexicanos, *Decreto por el cual se reglamenta y prohíbe el ejercicio del Comercio Ambulante en la zona del Centro Histórico de la Ciudad de México*. México, 17 de agosto de 1993.

27.- Estados Unidos Mexicanos, *Bando de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por el cual se reglamenta y prohíbe el ejercicio del Comercio Ambulante en la zona del Centro Histórico de la Ciudad de México*. México D.F. 12 de junio 1993.

28.- García Bedoy, Humberto, *Neoliberalismo en México*. México, Centro de Reflexión y Acción Social, 1992.

29.- González Casanova, Pablo (Dir.), *D.F. Gobierno y Sociedad Civil*, México, Ed. El Caballito, 1987.

30.- González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Coords.), *Primer Informe sobre la democracia: México 1988*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/Siglo XXI Editores, 1988.

31.- -----, *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*. México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/La Jornada Ediciones, 1994.

32.- Gómez Tagle, Silvia (Coord.), *Las elecciones de 1991: la recuperación oficial*. México, La Jornada/GV Editores, 1993.

33.- Guerrero Orozco, Omar, *Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*. México, Mimeo, 1991.

34.- -----, *El Estado en la era de la modernización*. México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.

35.- Guillén, Ana, *Bases metodológicas para el análisis de las políticas públicas. El caso de la Educación de Adultos*. México, El Colegio de México-Mimeo, s/f, 1980.

- 36.- Gutiérrez Sandoval, Abraham, *El reordenamiento del Centro Histórico y la Democracia*. México, Tesina en Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1994.
37. Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. México, D.F., Editorial Fondo de Cultura Económica, 1989.
- 38.- Leal, Juan Felipe, Jacqueline Peschard, y Concepción Rivera, *Las elecciones federales de 1988 en México*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1988.
- 39.- Lindblom, Charles, *The policy-making process*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1980, 1986.
- 40.- Merino Huerta, Mauricio (Coord.) *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C./Consejo nacional de Ciencia y Tecnología, 1992.
- 41.- Meyer, Lorenzo, *Liberalismo Autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México, Editorial Océano, 1995.
- 42.- Mondragón Pérez, Angélica, *El comercio en las banquetas de tepito. Asociación de comerciantes establecidos del barrio*. México, Tesis de Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1994.
- 43.- O'Donnel, Guillermo, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México, Editorial Paidós, 1988.
- 44.- Ortiz Wadgymar, Arturo, *El fracaso neoliberal en México. 6 años de Fondo Monetarismo (1982-1988)*, México, D.F., Editorial Nuestro Tiempo, 1988.
- 45.- Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo, *Estado y Políticas Estadales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Argentina, Documento Núm 4, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, marzo de 1976.
- 46.- Oszlak, Oscar, *Políticas Públicas y Régimenes Políticos; reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina, Documento Núm 2, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Vol. 3, 1980.

- 47.- Pass, Schatan D. y A. Orsatti, *El Sector informal en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1989.
- 48.- Ramírez Sainz, Juan Manuel. *Movimientos Sociales*. México, Universidad de Guadalajara, 1992.
- 49.- Ruiz Sánchez, Carlos; Enrique Navarro y Valente Salgado, *Manual de Elaboración de Políticas Públicas 1991-1992*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1992.
- 50.- Rafful Vadillo, Elías, *El incrementalismo político de Charles Lindblom: un esquema para la toma de decisiones*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1994.
- 51.- Soto, Hernando De (en colaboración con Ghersi e y Ghibellini M), *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. México, Editorial DIANA, 1987.
- 52.- Schaff, Adam, *¿Qué futuro nos aguarda? Las consecuencias sociales de la segunda Revolución Industrial*, Barcelona, España, Editorial Crítica/Grupo Editorial Grijalbo, 1985.
- 53.- Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. México. Fondo de Cultura Económica, 1988.
- 54.- ----- *La Teoría de la razón de Estado y la Administración Pública*. México, 1992,
- 55.- ----- *Las Transformaciones del Estado en la Sociedad Contemporánea*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Mimeo, 1996.
- 56.- Velasco Cruz, Miguel Angel. *Alternativas jurídico-estatales para la solución de los problemas económicos y sociales del Comercio en la Vía Pública*. México, Tesis de Lic. en Derecho, Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Aragón-UNAM, 1994.

Revistas, Artículos y Notas Periodísticas.

1. Béjar, Héctor, "Reflexiones sobre el sector informal", en *Nueva Sociedad* # 90. Caracas, Venezuela, julio-agosto 1987, p. 89-92.
2. Beltrán, Ulises, "Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982", en *Foro Internacional* # 4. México, El Colegio de México, vol. XXX, abril-junio 1990, p. 597-630.
3. Buen Lozano, Néstor De, "Trabajo Formal y Trabajo Informal", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* # 23. México, Facultad de Derecho-UNAM, mayo-agosto 1990, p. 403-419.
4. CANACO, "La Economía Informal", en *Economía Metropolitana* # 2. México, Fundación del Distrito Federal Cambio XXI, Vol. I, abril de 1993, p. 23-40.
5. Cartaya, Vanessa F., "El confuso mundo del sector informal", en *Nueva Sociedad* # 90. Caracas, Venezuela, julio-agosto 1987, p.76-88.
6. Carrasco Licea, Rosalba; Francisco Hemández y Puente, "El Sector Informal en México", en *Balance Económico de la Jornada*. México, lunes 13 de diciembre de 1993, p.41.
7. Candia, José Miguel, "Pobreza y Subempleo ¿Grupos Marginales o Sector Informal?", en *Pobreza y Desarrollo* # 20. s/l, julio-septiembre 1989, p. 151-164.
8. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C., "El papel del Sector Privado en la Economía Mexicana", en *Decisión* # 133. México, Revista mensual editada por la Confederación de Cámaras de Comercio, Turismo y Servicios (CANCANACO), Año XI, enero de 1990, p. 21-28.
9. Concanaco y Despacho Arenas y Medrano, Asociados, "Comercio Formal Vs. Comercio Informal", en *Decisión*. México, Revista mensual editada por la Confederación de Cámaras de Comercio, Turismo y Servicios (CONCANACO), Año XI, junio 1993, p. 21-28.
10. Dieterich Steffan, Heinz, "AL: entre el capitalismo utópico y la democracia mundial", en *La Jornada*. México, Martes 11 al Viernes 14 de Mayo de 1993.
11. Feres, Juan Carlos y Arturo León, "Magnitud de la situación de la pobreza", en *Revista de la CEPAL* # 41. Santiago de Chile, agosto de 1990, p. 139-158.

12. García, Brígida, "La importancia del trabajo no asalariado en la economía urbana", en *Estudios Demográficos y Urbanos* # 12. México, Centro de Estudios Demográficos-COLMEX, septiembre-diciembre 1989, p. 439-463.

13. González López, Gustavo, "Hacienda desmantela bodegas del Comercio Ambulante", en *Tiempos Nuevos de México* # 1. México, Año 1, s/f, p. 4-8.

14. Lazarte, Rolando, "El éxodo hacia la metrópoli. Migración interna y mercado de trabajo", en *Nueva Sociedad* # 90. Caracas, Venezuela, julio-agosto 1987, p. 118-133.

15. Loeza, Soledad, "La incertidumbre política mexicana", en *Nexos* # 186. México, D. F., Año 16, Vol. XVI, junio de 1993, p. 47-59.

16.- Márquez Ayala, David, "Alternativa al TLC y al modelo neoliberal", en *Perfil de la Jornada*. México, Miércoles 17 de noviembre de 1993, p. I-VII

17.- Molinar Horcasitas, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* # 2. México, Año LV, abril-junio de 1993.

18. Morales, Josefina, "Neoliberalismo y Reconstrucción de clases", en *Semanario El Gallo Ilustrado del Periódico El Día*, México, Domingo 14 de junio de 1992, p. 1-6

19. Mezzera, Jaime, "Abundancia como efecto de la escasez. Oferta y demanda en el mercado laboral urbano" en *Nueva Sociedad* # 90, Caracas, Venezuela, julio-agosto 1987, p. 106-117.

20. Osorio, Elena y Flores Ruiz, Gustavo, "Navidad ¿Habrá Austeridad? ", en *Decisión* # 82. México, Revista mensual editada por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CANCANACO), Año VII, diciembre de 1985, p. 23-29.

21. Portes, Alejandro y Richard Schauffler, "De la mano de obra excedente a la empresa dinámica: perspectivas de competencia del sector informal latinoamericano", en *Estudios Sociológicos* # 33. México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México, Vol. XI, septiembre-diciembre de 1993, p. 817-849.

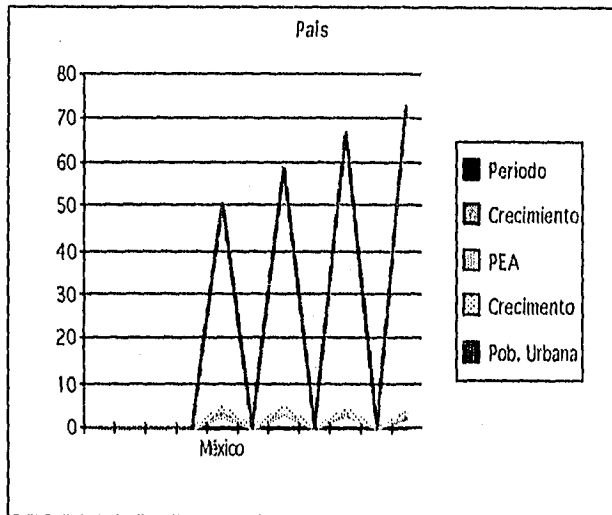
22. Roque Quintero, José R., " El Distrito Federal, corazón del país y polo de desarrollo económico", en *Comunidad Industrial* # 53, México, Revista editada por el Centro de Estudios Industriales, Agosto de 1993, p. 45-49.

23. Salinas de Gortari, Carlos, "V Informe de Gobierno", en *La Jornada*, México, martes 2 de noviembre de 1993, p. 1-XX
24. Seguimiento Periodístico de las principales notas sobre la "Dinámica del Comercio Ambulante en el Centro Histórico de la Cd. de México", en *La Jornada, El Financiero, El Universal, Uno más uno, El Economista*. Consulta de enero de 1990 a diciembre de 1993.
25. Schettino, Macario, "Distribución del Ingreso y economía informal en México", en *Revista Macro 200 # 2*, México, junio-julio de 1993, p. 4-6.
26. Smith, Estelle, "La Economía Informal", en *Economía Metropolitana # 2*, México, Fundación del Distrito Federal Cambio XXI, Vol. I, abril de 1993, p. 1-14.
27. Tokman, Víctor E., "El imperativo de actuar hoy. El sector informal hoy", en *Nueva Sociedad # 90*, Caracas, Venezuela, julio-agosto 1987, p.93-105.
28. Tokman, Víctor E., "El Sector Informal: quince años después", en *El Trimestre Económico México*, Fondo de Cultura Económica julio-septiembre 1987, p.513-536.
29. Uvalle Berrones, Ricardo, "Liberalismo y Administración Pública", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales # 61*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 1995.
30. Valenzuela C., Josefina, "El Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico de la Ciudad de México", en *Economía metropolitana # 2*, México, Fundación del Distrito Federal Cambio XXI, Vol I, abril de 1993, p. 15-22.
31. Villa, Manuel, "La política en el Gobierno de Miguel de la Madrid" en *Foro Internacional # 4* México, El Colegio de México, Vol. XXX, abril-junio 1990, p. 659-695.

Anexo 1, Capítulo II.

Tendencias Demográficas y Urbanas en México y América Latina.

México

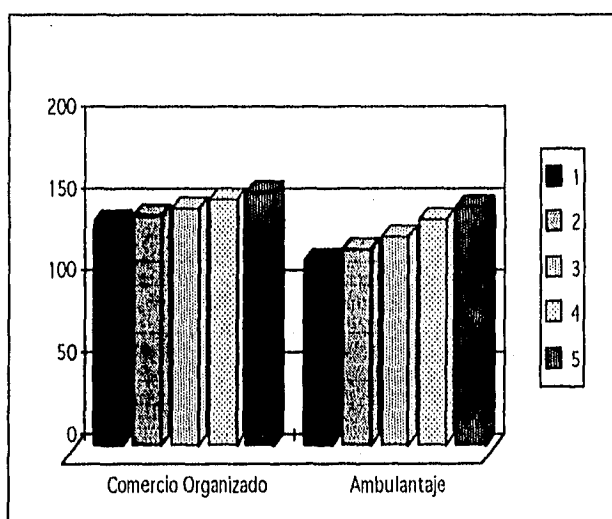


En el gráfico se puede apreciar el promedio poblacional y urbano en México de los años de 1950-1990. En este lapso el porcentaje de la población urbana, tan sólo entre 1980 y 1990, alcanzó el 72.5 % de población existente.

Fuente: Elaboración propia con datos de Pontes y Schanfler "De la mano de obra excedente a la empresa." *Op. cit.* p. 821-822, a su vez los datos de ellos se apoyan en fuentes como: *CEPAL*, 1981, 1991 y *Naciones Unidas* de 1991.

Anexo 2, Capítulo III.

Crecimiento del Comercio Organizado y Vendedores Ambulantes en 1989-1993.



Comercio Organizado	1989-135,565	Ambulantaje	1989-112,081
	1990-119,814		1990-119,814
	1991-144,660		1991-128,081
	1992-149,435		1992-136,919
	1993-154,365		1993-146,366

Fuente: Elaboración de acuerdo con datos y proyecciones estimadas de la *Cámara Nacional de Comercio (CANACO)* con base en los Censos Económicos de 1989. Véase *Excelsior*, 16 de abril de 1993, p. 25.

Anexo 2, Capítulo III.

Evasión fiscal del Comercio Ambulante en el Distrito Federal

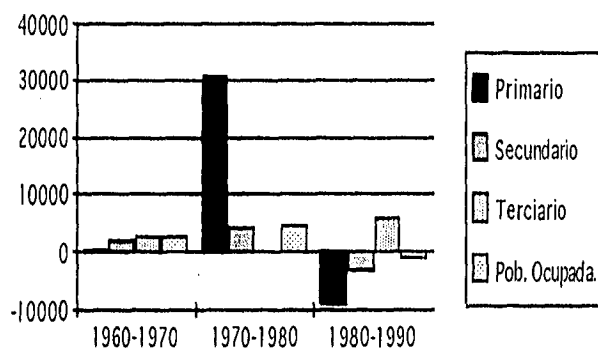
	1989	1990	1991	1992
Ventas Promedio del C.A. en millo de pesos.	1,200	1,720	2,500	3,608
Crecimiento promedio de ventas	43.1%	43.3%	45.3%	44.3%
Evasión fiscal promedio, millo/pes.	330	473	688	992

Fuente: Datos de la *Cámara Nacional de Comercio*, 1993. Véase *Excelsior*, 16 de abril de 1993.

Anexo 3, Capítulo IV.

Tendencias Económicas en el Distrito Federal en 1960-1990

Tasa de variación de la PEA ocupada por sector.



Fuente: Elaborado con datos de Ichiástegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (Comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/La Jornada, Vol. 1, 1994.